

Selvitys sähköisen viestinnän välitystietojen säilytysvelvollisuudesta

LVM

LIIKENNE- JA
VIESTINTÄMINISTERIÖ



*Suomi
Finland*
100

Liikenne- ja viestintäministeriön

visio

Hyvinvointia ja kilpailukykyä hyvillä yhteyksillä

toiminta-ajatus

Liikenne- ja viestintäministeriö edistää väestön hyvinvointia ja elinkeinoelämän kilpailukykyä. Huolehdimme toimivista, turvallisista ja edullisista yhteyksistä.

arvot

Rohkeus

Oikeudenmukaisuus

Yhteistyö

Julkaisun nimi

Selvitys sähköisen viestinnän välitystietojen säilytysvelvollisuudesta

Tekijät

Sähköisen viestinnän välitystietojen säilytysvelvollisuutta arvioiva työryhmä

Toimeksiantaja ja asettamispäivämäärä

Liikenne- ja viestintäministeriö 20.3.2017

Julkaisusarjan nimi ja numero

Raportit ja selvitykset 9/2017

ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-243-519-4

URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-519-4>

Asiasanat

Sähköinen viestintä, tietosuoja

Yhteyshenkilö

Timo Kievari, Johanna Tuohino

Tiivistelmä

Eduskunta edellytti tietoyhteiskuntakaarta koskevassa vastauksessaan (EV 106/2014 vp), että välitystietojen säilyttämistä viranomaistarpeisiin koskevan sääntelyn arvioimiseksi perustetaan laajapohjainen työryhmä. Liikenne- ja viestintäministeriö perusti 20.3.2017 työryhmän, jonka työn pohjalta on koottu selvitys, jossa nostetaan esille erityisesti seuraavia havaintoja.

OTT-palveluiden (internetin päällä tarjottavat ns. "over-the-top" –palvelut) käytön lisääntyminen ja yleistyminen sähköisessä viestinnässä tarkoittaa, että käyttäjät voivat valita viestintäkeinoja, joista säilytetään vähemmän tietoja kuin perinteisistä sähköisistä viestintäpalveluista, tai käyttää lähes kokonaan anonyymeja viestintämenetelmiä.

Työryhmässä on havaittu eräitä epäselvyyksiä säilytysvelvollisuutta koskevan sääntelyn soveltamisessa. Turvaamistoimella voidaan saada aikaan hyvin pitkä säilytysvelvoite yksityisten tahojen oikeuksien turvaamiseksi. Lisäksi tekijänoikeudellisissa asioissa säilytysvelvollisuuden alaisia tietoja on vaadittu luovutettavan yksityisille tahoille. Työryhmässä on myös todettu, että esitutkintaviranomaiset tarvitsevat ja käyttävät viestinnän välitystietoja rikosten ennaltaehkäisemisessä, vaikka tietoyhteiskuntakaaren 157 §:n mukaan tietoja saa käyttää ainoastaan erikseen määriteltyjen rikosten selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella sähköisen viestinnän tietoja koskeva yleinen säilytysvelvollisuus muodostaa merkittävän rajoituksen yksityisyyden ja henkilötietojen suojaan. Jatkossa on tärkeää seurata jäsenmaiden välistä keskustelua EU-oikeuden tulkinnasta sekä sähköiseen tietosuojaan liittyvää lainvalmistelua.

Edellä kuvatut seikat huomioon ottaen, työryhmä ei havainnut välittömiä tietoyhteiskuntakaareissa säädettyä säilytysvelvollisuutta koskevia muutostarpeita. On tärkeää, että tietojen säilyttäminen ja käyttö on jatkossakin rajattua. Teleyrietykset pitävät nykyistä toimintamallia lähtökohtaisesti selkeänä. Esitutkintaviranomaisen mukaan nykymalli takaa viranomaisten tarvitsemien tietojen vähimmäistason. Yhtenäistä näkemystä viranomaisten avustamisesta johtuvien kustannusten korvaamista koskevasta sääntelystä ei ole.

Sisäministeriö, Poliisihallitus ja puolustusministeriö ovat jättäneet selvitykseen eriävät mielipiteet, jotka ovat selvityksen liitteinä.

Publikation

Utredning om lagringsskyldighet gällande förmedlingsuppgifter för elektronisk kommunikation

Författare

Arbetsgrupp som utreder lagringsskyldigheten gällande förmedlingsuppgifter för elektronisk kommunikation

Tillsatt av och datum

Kommunikationsministeriet 20.3.2017

Publikationsseriens namn och nummer

Rapporter och utredningar 9/2017

ISBN (webbpublikation) 978-952-243-519-4

URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-519-4>

Ämnesord

Elektronisk kommunikation, dataskydd

Kontaktperson

Timo Kievari, Johanna Tuohino

Rapportens språk

Finska

Sammandrag

Riksdagen förutsatte i sitt svar (EV 106/2014 rd) gällande informationssamhällsbalken, att en arbetsgrupp på bred basis skulle bildas för att utreda regleringen gällande lagring av förmedlingsuppgifter för myndighetsbehov. Kommunikationsministeriet bildade den 20.3.2017 en arbetsgrupp, och på basis av dess arbete har man sammanställt en utredning där man lyfter fram speciellt följande iakttagelser.

Att användningen av OTT-tjänster (s.k. "over-the-top" –tjänster som erbjuds via internet) har ökat och blivit vanligare i elektronisk kommunikation innebär att användarna kan välja kommunikationsmetoder från vilka mindre mängder data lagras än från traditionella elektroniska kommunikationstjänster, alternativt kan de använda nästan helt anonyma kommunikationsmetoder.

Arbetsgruppen har upptäckt vissa oklarheter i tillämpningen av regleringen gällande lagringsskyldighet. Med såringsåtgärder kan man åstadkomma en mycket lång lagringsskyldighet för att skydda privatpersoners rättigheter. Dessutom har man i upphovsrättsärenden krävt överlämning av uppgifter som omfattas av lagringsskyldigheten. Arbetsgruppen har även konstaterat att förundersökningsmyndigheterna behöver och använder förmedlingsuppgifter vid brottsförebyggande, trots att informationen enligt informationssamhällsbalken 157 § kan användas endast för utredning av separat definierade brott och för åtalsprövning.

På grundval av lösningspraxis för Europeiska unionens domstol utgör den allmänna lagringsskyldigheten gällande elektroniska kommunikationsdata en betydande begränsning till skydd för integritet och personuppgifter. I fortsättningen är det viktigt att följa diskussionen mellan medlemsstaterna angående tolkningen av EU-rätten samt lagberedningen i samband med elektronisk dataskydd.

Med hänsyn till ovan presenterade fakta upptäckte arbetsgruppen inga omedelbara ändringsbehov i lagringsskyldigheten som regleras i informationssamhällsbalken. Det är viktigt att lagringen och användningen av information även i fortsättningen är begränsad. Telebolagen betraktar den nuvarande verksamhetsmodellen i princip som tydlig. Enligt förundersökningsmyndigheten garanterar den nuvarande modellen miniminivån för den information som myndigheterna behöver. Någon enhetlig syn på regleringen gällande kostnadsersättning föranledd av understödjande av myndigheter finns inte.

Utrikesministeriet, Polisstyrelsen och Försvarsministeriet har lämnat in avvikande synpunkter på utredningen och finns som bilaga till utredningen.

Date
22.6.2017

Title of publication

Report on the retention obligation regarding electronic communications traffic data

Author(s)

Working group for assessing the retention obligation regarding electronic communications traffic data

Commissioned by, date

Ministry of Transport and Communications 20.3.2017

Publication series and number

Reports 9/2017

ISBN (online) 978-952-243-519-4

URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-519-4>

Keywords

Electronic communications, data protection

Contact person

Timo Kievari, Johanna Tuohino

Language of the report

Finnish

Abstract

In its response on the Information Society Code (EV 106/2014 vp), the Parliament required that a broad-based working group shall be established to assess the provisions concerned with data retained for the purposes of the authorities. On 20 March 2017, the Ministry of Transport and Communications established a working group. A report has been compiled based on the group's work, particularly bringing the following observations into focus.

The increase and proliferation of OTT services (so-called "over-the-top" services provided over the Internet) in electronic communications means that users are able to choose means of communication of which less data are retained in comparison with traditional electronic communications services, or use nearly entirely anonymous means of communication.

The working group has detected certain ambiguities in the application of the regulation concerning the retention obligation. Using a precautionary measure enables accomplishing a very long retention obligation to safeguard the rights of private parties. In addition, data subject to the retention obligation have been required to be submitted to private parties in the context of copyright issues. The working group has also noted that pre-trial investigation authorities require and use electronic communications traffic data in the prevention of crimes despite the fact that, under Section 157 of the Information Society Code, these data to be retained may be used only for the purposes of solving and considering charges for certain specified criminal acts.

On the basis of the case law of the Court of Justice of the European Union, the general retention obligation regarding electronic communications data constitutes a significant restriction on the protection of privacy and personal data. In the future, it is important to follow the discussion on the interpretation of the EU law between the Member States as well as drafting electronic data protection legislation.

Considering the aforementioned facts, the working group did not detect immediate needs for amendments regarding the data retention obligation laid down in the Information Society Code. It is important that the retention and the use of data will be restricted in the future as well. In principle, telecommunications operators consider the current operating model as unambiguous. According to the pre-trial investigation authorities, the current model ensures the minimum level for the data required by the authorities. There is no common view of the regulation regarding the reimbursement of costs resulting from assisting the authorities. The Ministry of the Interior, the National Police Board and the Ministry of Defence have submitted dissenting opinions on the report, which are appended to this report.

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Liikenne ja viestintäministeriö asetti 20.3.2017 työryhmän arvioimaan sähköisen viestinnän välitystietojen säilyttämisvelvollisuutta. Työryhmän tehtävänä oli antaa kattava selvitys:

- 1) välitystietojen säilytysvelvollisuutta ja viranomaisten pääsyä tietoihin koskevan lainsäädännön nykytilasta,
- 2) viranomaisten tarpeista saada sähköisen viestinnän tietoja vakavan rikollisuuden torjumiseksi,
- 3) toimintaympäristön muutoksen aiheuttamista vaikutuksista sähköisen viestinnän palveluihin,
- 4) viestinnän välitystietojen säilyttämisen nykykäytännöistä, sekä
- 5) viestinnän luottamuksellisuuden, yksityisyyden suojan ja muiden asiaan liittyvien perusoikeuksien sisällöstä ja reunaehdoista.

Työryhmän puheenjohtajana toimi Timo Kievari sekä sihteereinä Johanna Tuohino ja Maija Rönkä liikenne- ja viestintäministeriöstä. Työryhmän jäsenet nimettiin oikeusministeriöstä, puolustusministeriöstä, sisäministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, Poliisihallituksesta, Viestintävirastosta, FiCom ry:stä, DNA Oyj:stä, Elisa Oyj:stä, Telia Finland Oyj:stä, Finnet-liitosta ja Electronic Frontier Finland ry:stä. Lisäksi työryhmään osallistui asiantuntijoita tietosuojavaltuutetun toimistosta ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta.

Työryhmä kokoontui kuusi kertaa keskustelemaan tehtävän mukaisista teemoista, joista työryhmän jäsenet tuottivat alustusmateriaaleja.

Työryhmä ehdottaa liikenne- ja viestintäministeriön ottavan tämän selvityksen eduskunnalle 1.9.2017 mennessä annettavan selvityksen lähtökohdaksi.

Saatuaan selvityksen valmiiksi työryhmä luovuttaa sen kunnioittavasti liikenne- ja viestintäministeriölle

Helsingissä 13.6.2017

Timo Kievari

Tanja Jaatinen

Kosti Honkanen

Sami Ryhänen

Eeva Lantto

Kimmo Ulkuniemi

Erika Leinonen

Jussi Mäkinen

Tiina Tirkkonen

Jaakko Wallenius

Heidi Mäkelä

Marko Vuorinen

Mikael Storsjö

Johanna Tuohino

Maija Rönkä

Sisällysluettelo

1.	Johdanto.....	4
2.	Nykytila	5
2.1	Säilytysvelvoitteet viranomaistarpeita varten	5
2.2	Säilytysvelvoitteen alaisten tietojen käyttö.....	6
2.3	Tietojen säilyttäminen yritysten toimintaan liittyviin tarkoituksiin	7
2.4	Kustannusten korvaaminen.....	8
2.5	Vertailu Ruotsin lainsäädäntöön.....	8
3.	Sähköisen viestinnän toimintaympäristön muutos	10
4.	Viranomaisten tarpeet saada säilytysvelvollisuuden alaisia tietoja	14
4.1	Välitystietojen hyödyntäminen esitutkintaviranomaisten toiminnassa	14
4.2	Tietojen rajaaminen välttämättömään.....	17
5.	Perusoikeuksien toteutumisen reunaehdot.....	17
5.1	Yksityisyyden ja henkilötietojen suojan toteutuminen	18
5.1.1	Lailla säätämisen vaatimus ja keskeisen sisällön kunnioittaminen	19
5.1.2	Suhteellisuusperiaatteen toteutuminen	20
5.2	Muut täydentävät näkökohdat	22
6.	Johtopäätökset.....	23

Eriävät mielipiteet

1. Johdanto

Sähköisen viestinnän tietojen säilyttämistä koskevat velvoitteet säädettiin Suomessa alun perin Euroopan unionin lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Sitten EU-tuomioistuin on todennut sähköisen viestinnän välitystietojen säilyttämistä koskevan direktiivin (24/2006/EY) pätemättömäksi antamassaan *Digital Rights Ireland* –tuomiossaan.¹ EU-tuomioistuin katsoi, että unionin lainsäätäjän oli direktiivin antaessaan ylittänyt ne rajat, joita suhteellisuusperiaatteen noudattaminen olisi EU:n perusoikeuskirjan mukaisesti edellyttänyt.

Edellä mainitun tuomion antamisen jälkeen kansallinen säilytysvelvollisuutta koskeva lainsäädäntö uudistettiin tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) säätämisen yhteydessä. Perustuslakivaliokunta katsoi ehdotetun tietojen säilyttämistä koskevan sääntelyn täyttävän objektiivisuuden vaatimuksen. Eduskunta kuitenkin edellytti tietoyhteiskuntakaarta koskevassa vastauksessaan, että välitystietojen säilyttämistä viranomaistarpeisiin koskevan sääntelyn arviointia varten perustetaan laajapohjainen työryhmä, jonka työn pohjalta liikenne- ja viestintäministeriö antaa selvityksen eduskunnalle 1.9.2017 mennessä. Samassa yhteydessä eduskunta edellytti, että palvelujen käyttäjien oikeuksien, kuten yksityisyyden suojan ja luottamuksellisen viestin suojan säilymisestä sähköisissä palveluissa ja verkkoympäristössä, huolehditaan kaikin keinoin.²

Euroopan unionissa on viime aikoina tehty toimenpiteitä, jotka asettavat pohjan eduskunnan edellyttämälle kansallisen sääntelyn arvioinnille. Näihin toimenpiteisiin kuuluu EU-tuomioistuimen 21.12.2016 antama ratkaisu asioissa *Tele2 ja Watson ym.*³ sekä Euroopan komission 10.1.2017 antama ehdotus sähköisen viestinnän tietosuoja-asetukseksi⁴. *Tele2 ja Watson ym.* -ratkaisussa tuomioistuin on arvioinut kriteerejä sähköisen viestinnän liikenne- ja paikkatietojen säilyttämiselle ja viranomaisten pääsyyille liikenne- ja paikkatietoihin sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin ja Euroopan perusoikeuskirjan näkökulmasta. Komission ehdotus sähköisen viestinnän tietosuoja-asetukseksi mahdollistaisi myös jatkossa sähköisen viestinnän luottamuksellisuutta koskevan sääntelyn soveltamisalan rajoittamisen kansallisella lainsäädännöllä yleisen edun turvaamiseksi perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla. Komission ehdotuksen mukaisesti uusi asetus tulisi sovellettavaksi 25.5.2018.

Liikenne- ja viestintäministeriö perusti 20.3.2017 työryhmän arvioimaan voimassa olevaa sähköisen viestinnän välitystietojen säilyttämistä koskevaa lainsäädäntöä. Työryhmään osallistui useita ministeriöitä ja muita kansallisia viranomaisia sekä teleyrityksiä ja etujärjestöjä. Tämä selvitys on koottu kyseisen työryhmätyön aikana hankitun ja tuotetun selvityksen pohjalta. Selvityksessä arvioidaan säilytysvelvollisuutta koskevan lainsäädännön nykytilaa, välitystietojen säilyttämisen käytäntöjä, viranomaisten tarpeita saada sähköisen viestinnän välitystietoja, toimintaympäristön muutoksen aiheuttamia vaikutuksia sekä viestinnän luottamuksellisuuden ja yksityisyyden suojan sisältöä ja reunaehtoja.

¹ Yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12, 8.4.2014.

² EV 106/2014 vp — HE 221/2013 vp.

³ Yhdistetyt asiat C-203/15 ja C-698/15, 21.12.2016.

⁴ KOM (2017)10.

2. Nykytila

2.1 Säilytysvelvoitteet viranomaistarpeita varten

Tietoyhteiskuntakaaren 157 §:ssä säädetään velvollisuudesta säilyttää sähköisen viestinnän tietoja viranomaistarpeita varten. Säilytysvelvollisuus koskee yrityksen viestintäpalvelujen tarjoamisen yhteydessä lain perusteella tuottamia tai käsittelemiä erikseen rajattuja tietoja, jotka liittyvät laissa määriteltyjen viestintäpalvelujen tarjontaan (ks. taulukko alla).

Palvelu	Säilytettävät tiedot	Säilytysaika
matkaviestinverkon puhelinpalvelu tai tekstiviestipalvelu	tilaajan ja rekisteröidyn käyttäjän nimi ja osoite liittymän tunniste sekä tieto, jonka avulla voidaan yksilöidä viestintäpalvelun käyttäjä ja yksilöidä viestintätyyppi viestinnän vastaanottaja sekä viestinnän ajankohdan ja keston mukaan viestintätahtumat (ml. soitonsiirrot) tieto, jonka avulla voidaan yksilöidä viestintään käytetty laite sekä laitteen ja siinä käytetyn liittymän sijainti viestintätahtuman alkaessa	12 kk
internetpuhelinpalvelu	tilaajan ja rekisteröidyn käyttäjän nimi ja osoite liittymän tunniste sekä tieto, jonka avulla voidaan yksilöidä viestintäpalvelun käyttäjä ja yksilöidä viestintätyyppi viestinnän vastaanottaja sekä viestinnän ajankohdan ja keston mukaan viestintätahtumat (ml. soitonsiirrot)	6 kk
internetyhteyspalvelu	tilaajan ja rekisteröidyn käyttäjän nimi ja osoite liittymän tunniste ja asennusosoite tieto, jonka avulla voidaan yksilöidä viestintäpalvelun käyttäjä, viestintään käytetty laite sekä palvelun käytön ajankohta ja kesto	9 kk

Taulukko 1 Säilytysvelvoitteen alaiset palvelut, tietoluokat ja säilytysajat

Säilytettävät tiedot tulee rajata vain siihen, mikä on välttämätöntä säilytysvelvollisuuden alaan kuuluvien tietojen yksilöimiseksi palvelun tekninen toteutus huomioon ottaen. Säilytysvelvollisuus ei koske viestin sisältöä eikä verkkosivustojen selaamisesta kertyviä välitystietoja.

Sisäministeriö määrittelee säilytysvelvolliset yritykset päätöksellään. Säilytysvelvollisia yrityksiä Suomessa ovat 27.2.2015 annetun päätöksen mukaan *DNA Oyj*, *Elisa Oyj*, *Telia Finland Oyj* ja *Ålands Telekommunikation Ab*. Nimetyt yritykset on määritelty säilytysvelvollisiksi merkittävän yhteenlasketun markkinaosuuden ja maantieteellisen kattavuuden perusteella.

Säilytysvelvollisuuden perusteella säilytettävien tietojen teknisistä yksityiskohdista määrätään Viestintäviraston määräyksessä 53B/2014⁵ tunnistamistietojen säilyttämisvelvollisuudesta. Määräyksessä kuvataan tarkasti ne tiedot, joita teleyrityksen tulee säilyttää viranomaistarpeita varten. Lailla tai määräyksellä ei aseteta teleyrityksille velvoitetta säilyttää uutta tietoa niiden tietojen lisäksi, joita se säilyttää lainmukaisiin toimintaansa liittyviin tarkoituksiin.

2.2 Säilytysvelvoitteen alaisten tietojen käyttö

Tietoyhteiskuntakaaren 157 §:n 1 momentin mukaan tämän pykälän nojalla säilytettäviä tietoja saa käyttää ainoastaan pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen rikosten selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi. Tältä osin sallitut käyttötarkoitukset määräytyvät pakkokeinolain mukaisen televalvonnan käyttötarkoitusten mukaisesti. Tällaisia rikoksia, joiden kohdalla tietoja voidaan hyödyntää, ovat:

- 1) rikokset, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta;
- 2) teleosoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehdyt rikokset, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta;
- 3) teleosoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehty, automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistunut luvaton käyttö;
- 4) seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö, lapsen houkutteleva seksuaalisiin tarkoituksiin tai paritus;
- 5) huumausainerikokset;
- 6) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu, kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten, terroristiryhmän rahoittaminen tai matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten;
- 7) törkeä tulliselvitysrikos;
- 8) törkeä laittoman saaliin kätkeminen;
- 9) panttivangin ottamisen valmistelu; taikka
- 10) törkeän ryöstön valmistelu.

Viranomaisten oikeudesta saada välitystietoja säädetään poliisilaissa (872/2011), rajavartiolaitossa (578/2005), henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (579/2005), tullilaissa (1466/1994) ja pakkokeinolaissa. Tietoyhteiskuntakaaren 157 §:n perusteella säilytettäviä tietoja voivat saada säilytysvelvollisilta yrityksiltä ainoastaan ne viranomaiset, joilla on lain perusteella oikeus saada tiedot.⁶

⁵ Ks.

<https://www.viestintavirasto.fi/ohjausjavalvonta/laitmaarayksetpaatokset/maaraykset/maarays53tunnistamistietojentallentamisvelvollisuudesta.html>

⁶ Tietoyhteiskuntakaari 322 §.

Tuomioistuimien päättää televalvonnasta sekä sijaintitietojen hankkimisesta pidättämiseen oikeutetun virkamiehen vaatimuksesta. Jos asia ei siedä viivytystä, pidättämiseen oikeutettu virkamies saa päättää televalvonnasta ja sijaintitietojen hankkimisesta siihen asti, kunnes tuomioistuimien on ratkaissut luvan myöntämistä koskevan vaatimuksen. Asia on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi heti, kun se on mahdollista, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua pakkokeinon käytön aloittamisesta.⁷ Muiden kuin välitystietojen eli ns. asiakas- ja tilaajatietojen saaminen ei pääsääntöisesti edellytä viranomaiselta tuomioistuimen lupaa, koska poliisilla on oikeus saada mainittuja tietoja poliisilaissa tarkoitettujen tehtävien hoitamista varten.⁸

Säilytysvelvollisuus on säädetty tietoyhteiskuntakaareissa viranomaisten tarpeita varten rikosten selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi. Teleyritysten mukaan käytännössä on kuitenkin tilanteita, joissa tekijänoikeuksia koskevalla turvaamistoimella voidaan saada aikaan hyvin pitkä säilytysvelvoite yksityisten tahojen oikeuksien ajamiseksi.

Lisäksi työryhmän tietojen mukaan säilytysvelvollisuuden perusteella säilytettyjä tietoja on tuomioistuimen päätöksellä veloitettu luovuttamaan muihin kuin tietoyhteiskuntakaaren 157 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin, mikä vaikuttaa osaltaan käyttäjien kykyyn luottaa sähköisten viestintäpalvelujen luottamuksellisuuteen sekä teleyritysten oikeudellisen aseman selkeyteen. Korkein oikeus on myöntänyt valitusluvan tekijänoikeuksia koskevassa oikeustapauksessa, jossa tullaan arvioimaan, onko teleyrityksellä oikeus olla luovuttamatta yksityiselle taholle tietoja, joita se säilyttää tietoyhteiskuntakaaren 157 §:n nojalla viranomaisarpeita varten.⁹

2.3 Tietojen säilyttäminen yritysten toimintaan liittyviin tarkoituksiin

Lähtökohtaisesti sähköisiä viestejä ja välitystietoja saa käsitellä viestinnän osapuolen suostumuksella tai jos laissa niin säädetään.¹⁰ Viestintäpalveluja tarjoavat yritykset säilyttävät sähköisen viestinnän tietoja lähtökohtaisesti omaan toimintaansa liittyviin tarkoituksiin tietoyhteiskuntakaaren säännösten sallimissa rajoissa. Teleyrityksiltä saatujen tietojen perusteella tietoja säilytetään omaan toimintaan liittyviin tarkoituksiin tyypillisesti 1–12 kuukauden ajan riippuen teleyrityksestä ja teknologiasta. Lähtökohtaisesti lainsäädännössä ei kuitenkaan aseteta tarkkoja säilytysaikoja silloin, kun kyse on tietojen käsittelemisestä omaan toimintaansa liittyviin tarkoituksiin.

Omaan toimintaan liittyvistä käsittelytarkoituksista on säädetty pääasiassa tietoyhteiskuntakaaren 17 luvussa. Nämä käsittelytarkoitukset pitävät sisällään seuraavat toimenpiteet:

- Sähköisiä viestejä ja välitystietoja voidaan käsitellä siinä määrin, kuin se on tarpeen viestinnän välittämiseksi ja sovitun palvelun toteuttamiseksi sekä tietoyhteiskuntakaaren 272 §:ssä säädetyllä tavalla tietoturvesta huolehtimiseksi.
- Välitystietoja, jotka ovat välttämättömiä keskinäisten maksujen määrittämistä ja laskutusta varten, voidaan käsitellä. Laskun määräytymiseen liittyviä tietoja on säilytettävä vähintään kolme kuukautta laskun eräpäivästä tai välitystiedon tallentumisesta riippu-

⁷ Pakkokeinolaki 10 luku 9 § 1 mom.

⁸ Poliisilaki 4 luvun 3 §:n

⁹ Tekijänoikeuslaki 60 a §, KKO VL:2017-17, dnro S2016/899.

¹⁰ Tietoyhteiskuntakaari 136 §.

en siitä, kumpi näistä ajankohdista on myöhäisempi. Tietoja ei saa kuitenkaan säilyttää enää sen jälkeen, kun saatava on vanhentunut. Laskua koskevan erimielisyyden synnyttyä laskua koskevat tiedot on kuitenkin säilytettävä siihen saakka, kunnes asia on sovittu tai lainvoimaisesti ratkaistu.

- Omien palvelujen markkinoimiseksi voidaan käsitellä välitystietoja siinä määrin ja niin kauan kuin tällainen markkinointi edellyttää, jos tilaaja tai käyttäjä, jota tiedot koskevat, on antanut siihen suostumuksensa
- Välitystietoja voidaan käsitellä viestinnän välittämisen tai viestintäpalvelun teknistä kehittämistä varten mukaan lukien tietojen tilastollisen analyysin.
- Välitystietoja voidaan käsitellä väärinkäytösten havaitsemiseksi, estämiseksi ja selvittämiseksi niissä tapauksissa, joissa maksullista palvelua on käytetty maksutta ja muissa niihin rinnastuvissa tilanteissa.
- Välitystietoja voidaan käsitellä, jos se on tarpeen viestinnän välittämisessä tapahtuneen teknisen vian tai virheen havaitsemiseksi, estämiseksi tai selvittämiseksi.

Lisäksi viestinnän välittäjän on tallennettava yksityiskohtaiset tapahtumatiedot luottamuksellisuuden ja yksityisyyden suojan kannalta keskeisiä välitystietoja sisältävissä tietojärjestelmissä tapahtuvasta välitystietojen käsittelystä, jos se on teknisesti ja ilman kohtuuttomia kustannuksia mahdollista. Tapahtumatiedoista on käytävä ilmi käsittelyn ajankohta, kesto ja käsitteijä. Nämä tapahtumatiedot on säilytettävä kaksi vuotta niiden tallentamisesta.

2.4 Kustannusten korvaaminen

Teleyritysten oikeus saada valtiolta korvausta viranomaisten avustamisesta aiheutuvista kustannuksista rajattiin tietoyhteiskuntakaarissa yksinomaan viranomaistarpeita palvelevien järjestelmien välittömiin investointi- ja ylläpitokustannuksiin. Se viranomainen, jonka laissa säädettyä tehtävää tai tietojen saantia viestintäverkon tai -palvelun varustaminen palvelee, maksaa kustannukset.¹¹

Teleyritykset eivät ole saaneet 1.1.2015 alkaen valtiolta korvausta siitä työstä, joka aiheutuu viranomaisten avustamisessa tarvittavien järjestelmien käytöstä ja tietojen luovuttamisesta viranomaisille. Teleyritys voi kuitenkin nimenomaisesti sopia tietyn viranomaisen kanssa, että kyseisen viranomaisen kustantamia järjestelmiä, laitteistoja ja ohjelmistoja voi käyttää myös erikseen sovittaessa myös teleyrityksen kaupalliseen toimintaan. Edellytyksenä on, että järjestelmien, laitteistojen ja ohjelmistojen hyödyntäminen muuhun toimintaan ei vaaranna viranomaisten avustamista.¹²

2.5 Vertailu Ruotsin lainsäädäntöön

EU-tuomioistuimen arvioitavana olleessa Ruotsin kansallisessa lainsäädännössä säädetään sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien velvollisuudesta säilyttää tiedot, joiden säilyttämisestä säädettiin sittemmin pätemättömäksi todetussa EU-direktiivissä (24/2006/EY). Ruotsin lainsäädännössä kyse on siten kaikkia liittymiä ja kaikkea sähköistä viestintää koskevista

¹¹ Tietoyhteiskuntakaari 299 §.

¹² Tietoyhteiskuntakaari 299 § ja 323 §.

tiedoista, joita viestinnän lähteen ja kohteen jäljittäminen ja tunnistaminen, päivämäärän, kellonajan, keston ja viestityypin määrittäminen, käytetyn viestintälaitteen tunnistaminen sekä käytetyn matkaviestintälaitteen paikantaminen viestinnän alkaessa ja päättyessä edellyttävät.

Säilytysvelvollisuus koskee tietoja, joita käsitellään puhelinpalvelussa, matkapuhelinliittymän kautta puhelinpalvelussa, viestien välityksessä sekä internetyhteyttä ja internetyhteyden edellyttämää kapasiteettia tarjottaessa mukaan lukien kiinteät ja mobiiliyhteydet. Suomen lainsäädäntö on säilytysvelvollisuuden osalta rajatumpi palvelutyypin osalta verrattuna Ruotsin vastaaviin säännöksiin, sillä Suomessa säilyttäminen kohdistuu vain kolmeen erikseen määriteltyyn viestintäpalvelutyyppiin. Ruotsista poiketen eri tietotyyppien säilyttämisen välttämättömyyttä arvioitiin Suomessa erikseen *Digital Rights Ireland* –tuomion jälkeen. Välttämättömyysarvioinnissa päädyttiin siihen, että tietoja ei enää jatkossa säilytetä kiinteän verkon puhelinpalveluista, sähköpostipalveluista, lisäpalveluista, EMS-palveluista ja multimedialpalveluista.¹³

Ruotsin säännösten mukaan teleyritys on oikeutettu saamaan korvaus tietojen luovuttamisesta aiheutuvista kustannuksista. Tällöin kustannusten korvaamisesta vastaa tietoja pyytänyt viranomais. Suomessa teleyrityksillä on oikeus saada valtion varoista korvaus yksinomaan viranomaisen avustamiseksi hankittujen järjestelmien, laitteistojen ja ohjelmistojen investoinneista ja ylläpidosta aiheutuneista välittömistä kustannuksista.¹⁴

Ruotsin lainsäädännön perusteella sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajan on säilytettävä tietoja kuusi kuukautta viestinnän päättymisestä. Tämän jälkeen tiedot on välittömästi poistettava, ellei laista muuta seuraa. Tältä osin Suomen lainsäädännössä noudatetaan osin pidempiä säilytysaikoja. Suomessa säilytysaikojen pituus ja niiden porrastus perustuu kuitenkin *Digital Rights Ireland* -tuomion jälkeen suoritettuun välttämättömyysarviointiin.¹⁵

Ruotsin sähköisestä viestinnästä annetussa asetuksessa (2003:396) täsmennetään ne tietoryhmät, jotka on säilytettävä. Puhelinpalvelujen osalta on säilytettävä muun muassa puheluita ja vastaanottajan numeroita koskevat tiedot sekä päivämäärä ja jäljitettävissä oleva viestinnän alkamis- ja päättymishetki. Kun kyse on puhelusta matkapuhelinliittymän välityksellä, on säännöksissä lisävaatimuksia esimerkiksi siitä, että myös viestin alkamisen ja päättymisen paikkatiedot on säilytettävä. IP-pakettia käyttävistä puhelinpalveluista on edellä mainittujen lisäksi säilytettävä puhelun vastaanottajan ja soittajan IP-osoite. Viestien välityksen osalta on säilytettävä muun muassa lähettäjän ja vastaanottajan numero, IP-osoite tai jokin muu viestiosoite. Kun kyse on internetyhteydestä, säilytettävä on esimerkiksi käyttäjän IP-osoite ja päivämäärä sekä jäljitettävissä olevat internetyhteyden tarjoavaan palveluun kytkeytymishetki ja sen käytön päättämishetki. Tietoryhmien osalta todettakoon, että tältä osin Viestintäviraston määräyksessä 53 on osittain vastaavaa sääntelyä, mutta säilytettävät tietoluokat on jaoteltu eritellysti kunkin säilytysvelvoitteen alaisen palvelutyyppin osalta.

Suomen lainsäädäntöön verrattuna ruotsalainen säännöstö ei rajaa säilytysvelvoitteen alaisia yrityksiä, mutta mahdollistaa sen, että valvontaviranomaisen myöntää poikkeuksen säilytysvelvollisuuden noudattamisesta yksittäisessä tapauksessa.¹⁶

¹³ LiVM 10/2014 vp.

¹⁴ Lag (2003:389) om elektronisk kommunikation 16 e, tietoyhteiskuntakaari 299 § 1 mom.

¹⁵ LiVM 10/2014 vp.

¹⁶ Lag (2003:389) om elektronisk kommunikation 16 a–f §.

3. Sähköisen viestinnän toimintaympäristön muutos

Sähköisen viestinnän välitystietojen säilytysvelvollisuutta koskevan lainsäädännön arvioinnissa on otettava huomioon sähköisen viestinnän muuttuva toimintaympäristö ja voimassa olevan sääntelyn oikeasuhtaisuus nykyaikaisiin palveluihin ja viestintätapoihin nähden.

Kehittyvä teknologia ja innovaatiot muuttavat yhteiskuntaa ja tapoja viestiä jatkuvasti. Esineiden internet, automaattiliikenne ja erilaiset älyteknologiat ovat esimerkkejä muuttuneesta digitaalisesta maailmasta, jossa luodaan uusia palveluja ja viestintätekniikoita. Nopean kehityksen myötä joudutaan kuitenkin kohtaamaan myös luottamuspulaa, jota aiheuttaa tavansaisten verkkorikosten ohella esimerkiksi joidenkin valtioiden ylimitoitettu verkkovalvonta ja tiedustelutoiminta.¹⁷

Suomalaiset ovat eurooppalaisen vertailun perusteella hyvin kiinnostuneita käyttämiensä viestintäpalvelujen turvallisuudesta ja niiden tietosuojasta. Muihin eurooppalaisiin nähden suomalaisille on erityisen tärkeää, että viestit ja puhelut voidaan suojata (73 % suomalaisista pitää erittäin tärkeänä, EU-keskiarvo 65 %), sekä sähköpostien ja viestisovellusten luottamuksellisuus turvataan (77 % pitää erittäin tärkeänä, EU-keskiarvo 72 %). Suomalaiset ovat myös verrattain hyvin tietoisia tietoturva-vaatimuksista ja Euroopan aktiivisimpia muuttamaan verkkoselaimen tietoturva-asetuksia (76 % vastanneista on muuttanut verkkoselaimen asetuksia, EU-keskiarvo 60 %).¹⁸

Tilastojen mukaan Suomessa perinteisten säänneltyjen viestintäpalvelujen, kuten perinteisten matkaviestinpuhelujen ja tekstiviestien, kulutus on kääntynyt laskuun. Kiinteän verkon puhelinpalvelujen käyttö on ollut hyvin vähäistä jo vuosia. Sen sijaan internetin päällä tarjottavien ns. ”over the top” eli OTT-viestintäpalvelujen käyttö ja merkitys on kasvanut. OTT-viestintäpalveluja ovat esimerkiksi älypuhelinien pikaviestintäsovellukset ja sosiaalisen median viestintäpalvelut. Viestintäviraston kuluttajatutkimuksen mukaan 58 % vastaajista käytti pikaviestimiä matkapuhelimellaan keväällä 2016, kun taas keväällä 2015 käyttäjiä oli 42 % ja keväällä 2014 30 %, eli käyttäjien määrä on noin kaksinkertaistunut vuosien 2014 ja 2016 välillä.¹⁹ Arvioiden mukaan Suomessa on 2,3 miljoonaa aktiivista pikaviestintäpalvelu *WhatsApp* käyttäjää ja käyttäjien määrä kasvaa edelleen.²⁰ Tilastokeskuksen tutkimuksen mukaan lähes kaikki 16–24-vuotiaat olivat käyttäneet pikaviestintäpalveluja kyselyä edeltäneiden kolmen kuukauden aikana (94 % vastanneista).²¹

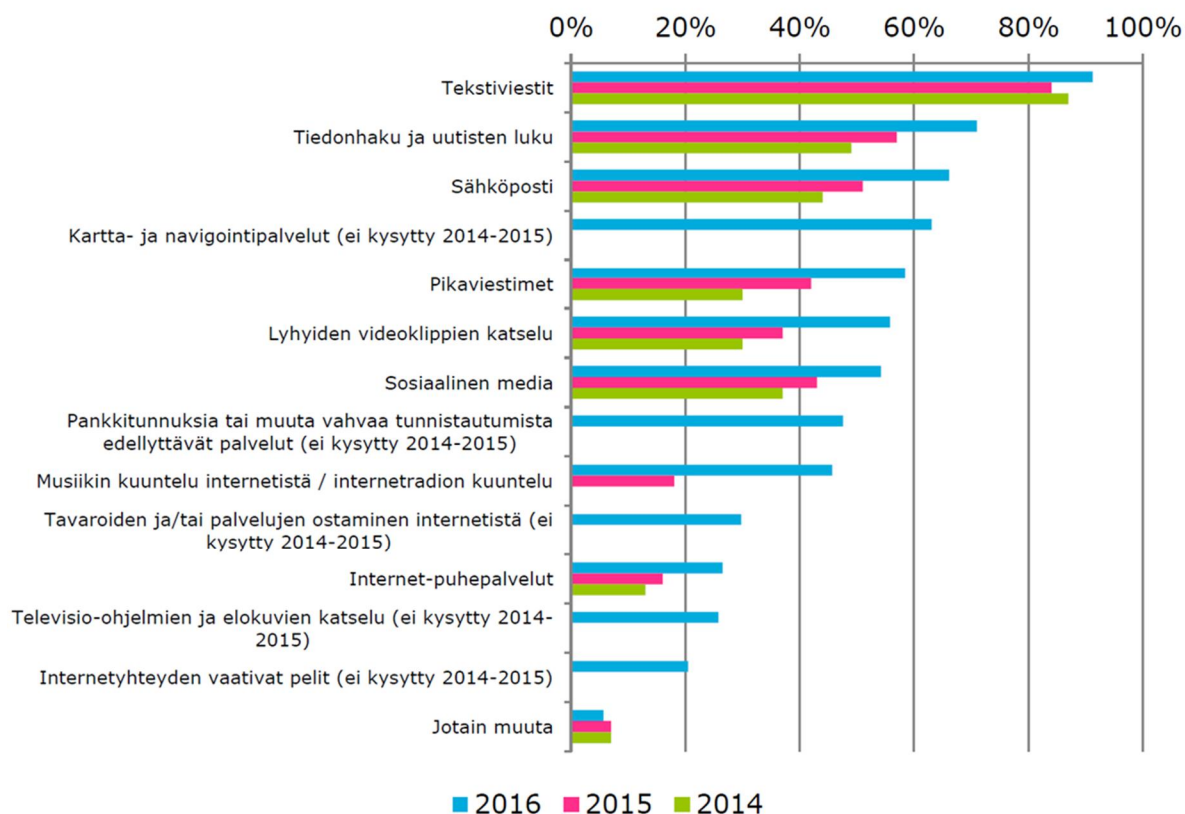
¹⁷ Ks. Maailman luotetuinta digitaalista liiketoimintaa, Suomen tietoturvastrategia, Julkaisuja 7/2016 s. 17.

¹⁸ Eurobarometer ePrivacy Report December 2016.

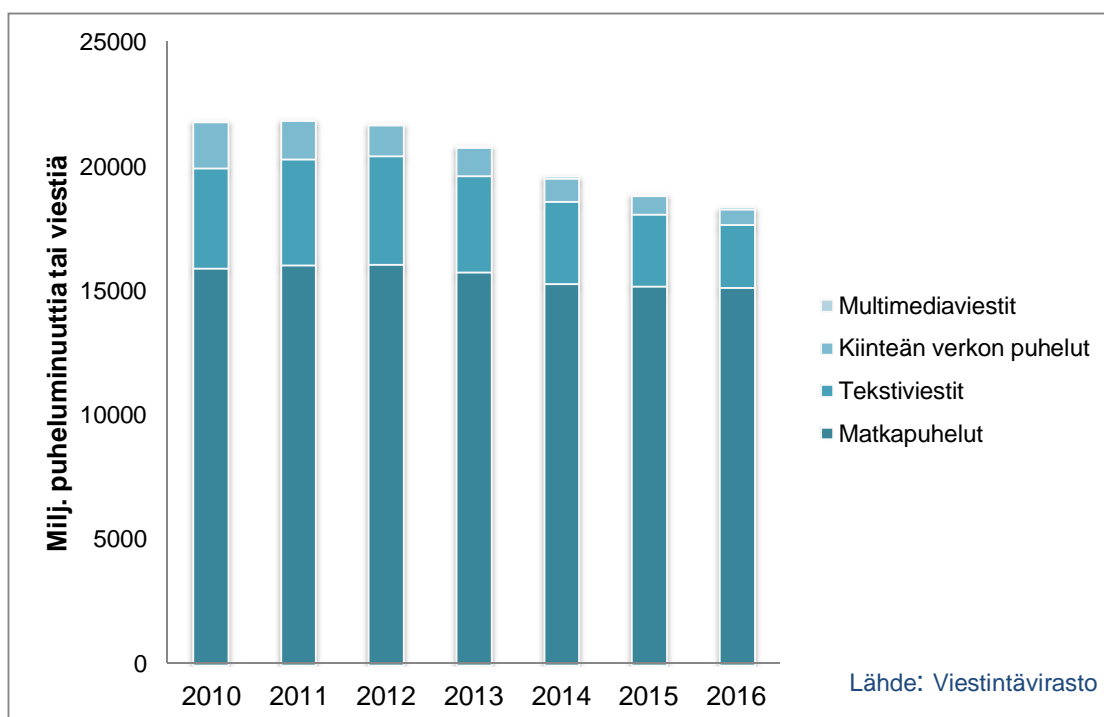
¹⁹ Viestintäviraston kuluttajatutkimus 2016.

²⁰ Viestintävirasto, Tilastokeskus, FiCom ry:n esittämä selvitys.

²¹ Vrt. Saman tutkimuksen mukaan 75–89-vuotiaiden ikäluokassa vastaava määrä pikaviestintäpalvelujen käyttäjiä oli 3 prosenttia. Tilastokeskus.



Taulukko 2 Kuluttajien matkapuhelimen käyttö eri palveluihin 2014–2016 (Viestintäviraston kuluttajatutkimus 2016)



Taulukko 3 Perinteisten puhelinpalvelujen volyymien kehitys

OTT-viestintäpalveluissa käyttäjälle näkyvä palvelu tuotetaan yleensä päätelaitteessa ja palveluntarjoajan järjestelmissä. Tietoliikenneyhteys päätelaitteen ja palvelun välillä on usein salattu ja siirrettävä liikenne on teleyrityksen verkon kannalta tavanomaista IP-liikennettä, jota ei tallenneta. Valtaosa käytetyistä OTT-viestintäpalveluista on ulkomaisten yritysten tuottamia. OTT-viestintäpalvelun tarjoaja käsittelee ja mahdollisesti tallentaa välitys- ja liikennetietoja osana palvelun tuottamista sekä mahdollisesti toteuttaakseen sijaintimaan lainsäädännössä olevat velvoitteet. Näissä tapauksissa suomalaiselle teleyritykselle näkyy yhteyksiä päätelaitteiden ja palvelinten välillä ilman tarkempaa tietoa viestinnän tyypistä tai sisällöstä. Toisin sanoen teleyritykselle tallentuu OTT-viestintäpalvelun käytöstä vain niitä tietoja, mitä teleyritys tallentaa internetyhteyden käytöstä. Säilytysvelvollisuuden alaiset tiedot kohdistuvat teleyrityksen asiakkaana olevan käyttäjän tietoihin, kuten kuka käytti ja mistä liittymästä tiettyä IP-osoitetta tietyssä ajanhetkenä. Suomalaisten teleyritysten osalta näihin tietoihin ei siis sisälly tietoa esimerkiksi siitä, mihin OTT-viestintäpalveluun on oltu yhteydessä tai kenelle palvelussa on viestitty.

OTT-viestintäpalvelujen tietoturvallisuudessa ja tietosuojan tasossa on havaittu eroja, mutta tällaisten palvelujen kohdalla tietojen salaamisen tason ja merkityksen katsotaan olevaan kasvussa.²² Käytössä on eritasoisia salaamenetelmiä ja salausta voidaan käyttää eri käyttötarkoituksiin. OTT-viestintäpalveluissa hyödynnetään esimerkiksi ns. päästä-päähän salausta (*end-to-end encryption*), jossa viesti salataan heti lähettäjän päässä. Salauksen avulla on myös mahdollista estää vastaanottajan identiteetin paljastuminen. Tämä tarkoittaa, että myöskään OTT-palveluntarjoaja ei välttämättä saa tietoa viestinnän vastaanottajista.²³

OTT-palvelujen välisessä kilpailussa tietoturvalle on suuri merkitys. Tämän johdosta useimmat merkittävät OTT-palvelut kehittävät salaamenettelyjään jatkuvasti. Electronic Frontier Foundation on tehnyt vuonna 2014 alla olevan katsauksen pikaviestintäpalvelujen tietosuojasta. Vaikka tiedot ovat osin vanhentuneet, alla olevasta vertailusta ilmenee salauksen erilaiset tasot eri palveluissa.

²² Toiminta voi olla tietoyhteiskuntakaaren mukaista muuta viestinnän välittämistä. Tällöin palvelua koskisi tietoyhteiskuntakaaren tietosuojaa ja tietoturvaa koskevat velvoitteet.

²³ Ks. Electronic Frontier Foundationin "Surveillance Self-Defence" -sivusto, <https://ssd.eff.org/en>.

	<u>Encrypted in transit?</u>	<u>Encrypted so the provider can't read it?</u>	<u>Can you verify contacts' identities?</u>	<u>Are past comms secure if your keys are stolen?</u>	<u>Is the code open to independent review?</u>	<u>Is security design properly documented?</u>	<u>Has there been any recent code audit?</u>
AIM							
Facebook chat							
Google Hangouts/Chat "off the record"							
iMessage							
iText + Ostel							
Off-The-Record Messaging for Mac (Adium)							
Off-The-Record Messaging for Windows (Pidgin)							
Skype							
SnapChat							
TextSecure							
WhatsApp							

Taulukko 4 Electronic Frontier Foundationin tekemä vertailu OTT-viestintäpalvelujen tietosuojan tasosta

Perinteisten puhelin-, internet- ja tekstiviestipalvelujen turvallisuutta ja tietosuojaa säännellään tietoyhteiskuntakaaren säännöksillä, jotka perustuvat Euroopan unionin yhteiseen sääntelykehykseen. Tätä Euroopan sähköisen viestinnän säännöstöä, mukaan lukien sähköisen viestinnän tietosuojasääntelyä, arvioidaan unionin lainsäätämiselimissä parhaillaan. Osana tätä arviointia tarkastellaan, miltä osin sähköisen viestinnän sääntelyä on tarpeen laajentaa

teknologianeutraaliuden periaatteen mukaisesti OTT-viestintäpalveluihin ja esineiden internetin palveluihin.²⁴

4. Viranomaisten tarpeet saada säilytysvelvollisuuden alaisia tietoja

Sähköisen viestinnän välitystietoja hyödynnetään poliisin lakisääteisten tehtävien hoitamisessa. Poliisin lakisääteisiä tehtäviä ovat oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.²⁵ Poliisi on rikostorjunnan ensisijainen yleistoimivaltainen esitutkintaviranomainen. Poliisin lisäksi muita esitutkintaviranomaisia ovat Tulli, Rajavartiolaitos ja puolustusvoimat siten kuin niiden esitutkintatoimivallasta säädetään kunkin edellä mainitun esitutkintaviranomaisen omassa toimivaltuuslainsäädännössä.

Viestinnän toimintaympäristön murros on muuttanut myös esitutkintaviranomaisten toimintaympäristöä. Yleisesti ottaen rikoksesta epäillyt viestivät paljon verkossa keskenään ja sähköistä viestintää hyödynnetään rikosten tekemisessä ja niiden valmistelussa. Rikollisessa toiminnassa hyödynnetään myös uusia verkkoratkaisuja, kuten niin kutsuttua *mesh-verkkoa*, joissa käyttäjät muodostavat verkon laitteillaan käyttäen mobiililaitteiden langattomia verkkominaisuuksia. On myös todettu, että OTT-palveluiden osalta suomalaiset teleyritykset säilyttävät ainoastaan välitystietoja, joita säilytetään internetyhteyspalvelun käyttämisestä²⁶ tai voi olla, että palveluntarjoajat eivät säilytä välitys- tai metatietoja ollenkaan. Vaikka OTT-palvelujen merkityksen kasvu näkyy myös rikosten ennalta ehkäisyssä ja selvittämisessä, esitutkintaviranomaisten mukaan myös perinteisten viestintäkeinojen välitystiedot ovat edelleen välttämättömiä. Lisäksi uudenlainen valtiollinen vaikuttaminen eli ns. hybridivaikuttaminen on jo tällä hetkellä tunnistettu ilmiö, joka vaikuttaa viranomaisten tiedonsaantitarpeisiin.

4.1 Välitystietojen hyödyntäminen esitutkintaviranomaisten toiminnassa

Välitystietoja käytetään aktiivisesti osana rikosten estämistä, paljastamista, selvittämistä ja syytteen esittämistä. Esitutkintaviranomaisten mukaan välitystietojen saanti on usein välttämättömän edellytys sille, että rikos saadaan estettyä, paljastettua ja selvitettyä. Lisäksi esitutkintaviranomaisten mukaan viestinnän välitystiedot palvelevat erityisesti rikostorjunnallisten toimenpiteiden suuntaamista, mikä nopeuttaa rikosten selvittämistä. Nopeutuminen tarkoittaa käytännössä lyhyempää esitutkinta-aikaa ja kykyä saattaa esitutkinta valmiiksi nopeammin ja siten tutkia lukumääräisesti useampia rikosasioita. Viestinnän välitystietojen avulla pystytään selvittämään erityisesti valmisteltaviin tai tapahtuneisiin rikoksiin liittyvää henkilöpiiriä. Merkityksellisiä ovat erityisesti tiedot viestinnän osapuolista, sijainnista, kestosta ja ajankohdasta.

Tietoyhteiskuntakaaren 157 §:n 1 momentin mukaan kyseisen pykälän nojalla säilytettäviä tietoja saa käyttää ainoastaan pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen

²⁴ Ks. komission sivusto sähköisen viestinnän sääntelykehysten uudistuksesta: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposed-directive-establishing-european-electronic-communications-code>.

²⁵ Poliisilaki (872/2011) 1 §.

²⁶ Ks. kappale 2.1.

rikosten selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi. Säilytysvelvollisuutta laajemmin tarkasteltuna poliisilla on oikeus saada televalvontaan kuuluvia tietoja rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi, vaaran torjumiseksi sekä eräissä poliisitutkinnoissa, kuten kuolemansyyn selvittämisessä, kadonneen henkilön etsinnässä tai liiketoimintakiellon määrittämistä tai pidentämistä koskevassa tutkinnassa. Televalvonnalla tarkoitetaan tunnistamistietojen hankkimista viestistä, joka on lähetetty yleiseen viestintäverkkoon kytketystä teleosoitteesta tai telepäätelaitteesta taikka vastaanotettu tällaiseen osoitteeseen tai laitteeseen, sekä teleosoitteen tai telepäätelaitteen sijaintitiedon hankkimista taikka osoitteen tai laitteen käytön tilapäistä estämistä. Poliisilain 5 luvun 10 §:n 5 momentissa säädetään ns. takautuvasta televalvonnasta. Säännöksen mukaan televalvontaa koskeva lupa tai päätös voi koskea myös luvan antamista tai päätöksen tekemistä edeltävää määrättyä aikaa, joka voi olla kuukautta pidempi.

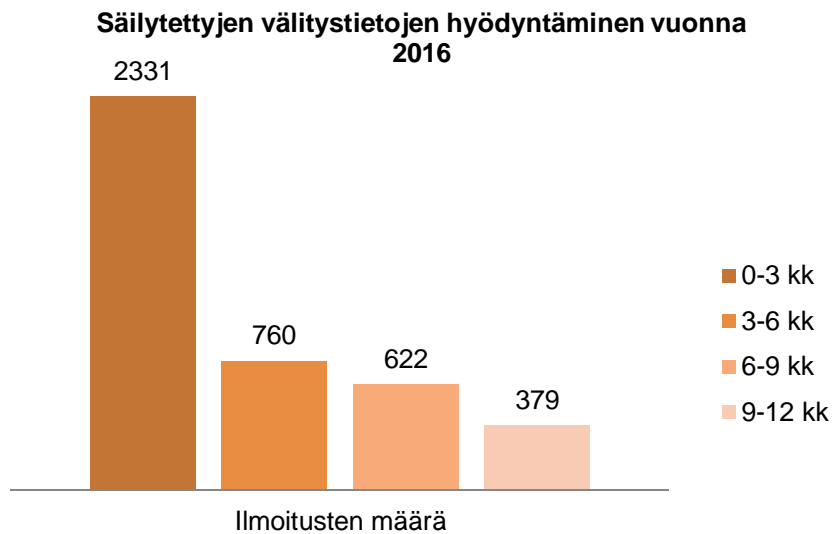
Perustuslain 10 §:n 3 momentin toisen virkkeen mukaan lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että rikoksen tutkintana voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettussa mielessä pitää muun muassa sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei vielä olisi ehtinyt toteutuneen teon asteelle.²⁷

Säilytysvelvollisuuden alaisen tiedon hyödyntämisessä ei ole muodostunut yleistä toimintamallia, sillä rikoksiin liittyvät tiedontarpeet ovat esitutkintaviranomaisten mukaan tapauskohtaisia. Säilytysvelvollisuuden alaisten tietojen hyödyntäminen kirjataan salaisten pakkokeinojen asianhallintajärjestelmässä (SALPA), joka on esitutkintaviranomaisten yhteinen valtakunnallinen järjestelmä. SALPA-järjestelmää käytetään myös säilytysvelvollisuuden alaisten tietojen hyödyntämisen tilastoinnissa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa lainmukaisuutta poliisin salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käytössä. Sisäministeriö antaa eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain tilastot tietoyhteiskuntakaaren säännösten perusteella säilytettyjen tietojen hyödyntämisestä. Eduskunnan oikeusasiamiehelle raportoitujen tietojen mukaan säilytettyjä tietoja kohdistetaan Poliisin toiminnassa vuosittain n. 1200-1500 epäiltyyn henkilöön ja saatavien tietojen merkityksellisyys on vaihdellut vuosittain. Poliisi tekee jokaisen tutkinnan yhteydessä arvion tietojen merkityksellisyydestä. Tutkinnanjohtajien arvioiden mukaan 24–72 % prosenttia tiedoista vuosittain on koettu ratkaisevaksi tai tärkeäksi.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tietojen mukaan säilytettyjä tietoja hyödynnetään lainvalvonnassa selvästi useimmin ensimmäisen kolmen kuukauden aikana viestintätapahtuman ajankohdasta (vuoden 2016 tietojen perusteella 2 331 ilmoitusta). Määrä laskee seuraavan kolmen kuukauden jaksojen aikana säilytysaikana noin kolmannekseen ja sen jälkeen noin neljännekseen ensimmäisestä kolmen kuukauden jaksosta (3-6 kk säilytetyistä tiedoista 760 ilmoitusta, 6-9 kk säilytetyistä tiedoista 622 ilmoitusta). Viimeinen kolmannes eli 9-12 kk säilytettyjä tietojen hyödyntämisen määrä edelleen puolittuu edellisistä jaksoista (9-12 kk säilytetyistä tiedoista 379 ilmoitusta). Määrän kehitys on kuvattu alla olevaan taulukkoon.

²⁷ Ks. esim. PeVL 49/2014 vp, s. 3, PeVL 19/2008 vp, s. 3–4, PeVL 11/2005 vp, s. 3, PeVL 9/2004 vp, s. 3, PeVL 37/2002 vp, s. 3, PeVL 26/2001 vp, s. 3, PeVL 2/1996 vp.



Taulukko 5 Säilytettyjen tietojen hyödyntäminen

Työryhmän saaman selvityksen perusteella on käynyt ilmi, että tietoyhteiskuntakaaren 157 §:ää on käytännössä tulkittu koskevan myös rikosten estämistä. Tämän säännöksen sanamuodon mukaan säilytettäviä tietoja saa käyttää *ainoastaan* pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen rikosten selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi ja 157 §:n perusteella säilytettäviä tietoja voivat saada säilytysvelvollisilta yrityksiltä ainoastaan ne viranomaiset, joilla on lain perusteella oikeus saada tiedot.²⁸ Työryhmässä esitetyn selvityksen perusteella säilytysvelvollisuuden alaisia tietoja hyödynnetään kuitenkin myös rikosten ehkäisemisessä muun lainsäädännön, kuten poliisilain perusteella. Rikoksen estämistilanteissa televalvontapäätös voidaan tehdä myös takautuvasti koskemaan jo olemassa olevia televalvontatietoja.²⁹

Tulevan lainsäädännöllisen kehityksen kannalta on syytä huomioida tiedustelulainsäädäntöä koskevat mietinnöt, jotka on annettu keväällä 2017. Siviilitiedustelulainsäädäntöä arvioimaan perustettu työryhmä on osana työtään arvioinut pääsyä tietoyhteiskuntakaaren 157 §:n nojalla säilytettäviin tietoihin siviilitiedustelussa. Työryhmä ei ole ehdottanut säädettäväksi teletointailmoituksen antaneille yrityksille uusia velvoitteita välitys- tai muiden tietojen säilyttämiseksi. Sen sijaan ehdotettuun poliisilain 5 a lukuun on ehdotettu sisällytettäväksi säännös, joka mahdollistaisi nykylainsäädännön nojalla muutenkin säilytettävien tietojen saamisen myös kansallisen turvallisuuden suojaamista varten. Mietinnössä esitetyn mukaan tavoitteena on parantaa suomalaisen yhteiskunnan mahdollisuuksia suojautua kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvilta vakavilta uhkilta. Työryhmä on luovuttanut mietintönsä sisäministerille 19.4.2017.³⁰ Sotilastiedustelulainsäädäntöä koskeva mietintö luovutettiin samassa tilaisuudessa siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevan mietinnön kanssa. Sotilastiedustelulainsäädäntöä käsittelevässä mietinnössä esitetään vastaavasti teleyritysten säilyttämien tietojen käyttämistä myös sotilastiedustelussa. Mietinnön mukaan tietoyhteiskuntakaaren 157 §:n 1 mo-

²⁸ Tietoyhteiskuntakaari 322 § 2 mom.

²⁹ Poliisilaki 5 luku 8, 10 §:n 5 mom.

³⁰ Siviilitiedustelulainsäädäntö. Siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö. Sisäministeriön julkaisu 8/2017.

mentissa tarkoitettuja tietoja saataisiin käyttää sotilastiedustelutehtävän suorittamista varten.³¹

4.2 Tietojen rajaaminen välttämättömään

Voimassaolevassa lainsäädännössä on rajattu säilytysvelvollisuuden alaan kuuluvia viestintävälineitä ja tietotyyppisiä, velvoitteen alaan kuuluvien teleyritysten määrää, tietojen säilytysaikaa sekä niiden viranomaisten piiriä, jotka voivat saada säilytettäviä tietoja. Lisäksi laki edellyttää niiden henkilöiden, jotka edellä mainituissa viranomaisissa saavat tutkia säilytysvelvollisuuden alaan kuuluvia tietoja, rajaamista ja yksilöintiä tapauskohtaisin määräyksin.³² Esitutkintaviranomaiset ovat todenneet, että tätä pidemmälle menevät rajaukset olisivat omissa vaarantamaan niiden vähimmäistoimintakyvyn.

Tuoreen EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön myötä kansallisten säilytysvelvoitteiden rajaamismahdollisuuksia on kuitenkin syytä selvittää ja arvioida. Esitutkintaviranomaisten näkökulmasta lainvalvonnassa välttämättömien tietojen rajaaminen maantieteellisesti tai henkilöpiiriin avulla on erittäin haasteellista siten, että sääntely täyttäisi samalla tuloksellisuuden, yhdenvertaisuuden ja teknologianeutraaliuden vaatimukset. Rikostapahtumien maantieteellistä sijaintia ja henkilöpiiriä on esitutkintaviranomaisten mukaan käytännössä mahdotonta ennakoita siten, että rajausta voitaisiin toteuttaa tällaisten parametrien avulla.

Rajaamiskysymyksen osalta pidetään tärkeänä seurata muiden EU:n jäsenmaiden vastaavaa sääntelyä ja EU-tuomioistuimen ratkaisujen johdosta tehtäviä ratkaisuja. Työryhmän toimikauden päättyessä keväällä 2017 vertailutietojen saatavuus muista EU:n jäsenmaista on ollut hyvin vähäistä. Työryhmän tietojen mukaan useissa EU:n jäsenmaissa on voimassa sähköisen viestinnän välitystietoihin kohdistuvia säilytysvelvoitteita ja osa näistä jäsenmaista arvioi parhaillaan näitä säilytysvelvoitteita.

5. Perusoikeuksien toteutumisen reunaehdot

Tuoreessa EU-oikeuskäytännössä on tehty merkittäviä tulkintoja liittyen perusoikeuksien toteutumiseen säädettäessä sähköisen viestinnän tietojen säilytysvelvollisuudesta. EU-tuomioistuin on arvioinut yksityisyyden suojan toteutumista ja viestinnän luottamuksellisuuden turvaamista erityisesti ratkaisuissa *Digital Rights Ireland*, *Schrems* sekä *Tele2 Sverige ja Watson*.

Euroopan unionin tuomioistuin on todennut 8.4.2014 antamassaan *Digital Rights Ireland* -tuomiossa, että unionin lainsäätäjällä oli sähköisten viestintäpalvelujen tai yleisten viestintäverkkojen yhteydessä tuotettavien tai käsiteltävien tietojen säilyttämistä koskevan direktiivin antaessaan ylittänyt ne rajat, joita suhteellisuusperiaatteen noudattaminen olisi EU:n perusoikeuskirjan valossa edellyttänyt. Tällä perusteella tuomioistuin totesi direktiivin kokonaisuudessaan pätemättömäksi ja tämän myötä direktiivi on menettänyt oikeusvaikutuksensa. Lisäksi EU-tuomioistuin on todennut, että yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tai yleisten viestintäverkkojen tarjoajille asetettu velvollisuus säilyttää tietyn ajan tietoja

³¹ Ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi. Työryhmän mietintö 19.4.2017.

³² PoL 5:52 § ja PKL 10:54 §.

henkilön yksityiselämästä ja hänen viestinnästään merkitsee sellaisenaan puuttumista perusoikeuskirjan 7 artiklassa taattuihin oikeuksiin. Säilytysvelvollisuus merkitsee samoin puuttumista perusoikeuskirjan 8 artiklassa taattuun henkilötietojen suojan perusoikeuteen, koska direktiivissä säädetään henkilötietojen käsittelystä. Lisäksi kyseisten tietojen säilyttäminen voi vaikuttaa tilaajien tai käyttäjien viestintävälineiden käyttöön ja näin ollen perusoikeuskirjan 11 artiklassa taatun sananvapauden harjoittamiseen.

Yhdistetyissä asioissa *Tele2 Sverige ja Watson ym.* arvioitiin erityisesti sitä, onko yleinen ja erotuksetta tapahtuva sähköisen viestinnän tietojen säilyttäminen esteenä perusoikeuksien toteutumiselle. Tältä osin EU-tuomioistuin on todennut, että suhteellisuusperiaatteen noudattaminen ja yksityiselämän kunnioitusta koskevan perusoikeuden suoja edellyttää, että henkilötietojen suojaa koskevat poikkeukset ja rajoitukset on toteutettava täysin välttämättömän rajoissa. EU-tuomioistuimen mukaan säilytysvelvollisuutta on siis tulkittava Euroopan perusoikeuskirjan valossa siten, että kansallinen säännöstö, jossa rikollisuuden torjumiseksi säädetään kaikkien tilaajien ja rekisteröityjen käyttäjien liikenne- ja paikannustietojen yleisestä ja erotuksetta tapahtuvasta säilyttämisestä kaikkien sähköisten viestintävälineiden osalta, ei ole perusoikeuskirjan valossa mahdollinen.

Sähköisen viestinnän tietosuojaa koskevassa EU-lainsäädännössä annetaan jäsenvaltioille oikeus säätää poikkeuksista niille kuuluvasta periaatteellisesta velvollisuudesta taata henkilötietojen luottamuksellisuus. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tätä oikeutta on kuitenkin tulkittava suppeasti. Tällainen säännös ei tuomioistuimen mukaan voi olla perusteena sille, että kyseisestä lähtökohtaisesta velvollisuudesta ja erityisesti säädetystä tietojen tallentamisesta koskevasta kiellosta tehtävästä poikkeuksesta tulisi sääntö. Tuomiossa todetaan, että tällöin tehtäisiin viimeksi mainitun säännöksen sisältö laajalti tyhjäksi.³³

Alla on koottu yhteen säilytysvelvollisuuden kannalta merkityksellistä tulkintaa perusoikeuksien toteutumisen edellytyksistä sekä työryhmän havaintoja ja näkemyksiä kansallisen lainsäädäntömme riittävydestä turvaamaan perusoikeuksien toteutuminen.

5.1 Yksityisyyden ja henkilötietojen suojan toteutuminen

Perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suojasta. Sen 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämänsä.³⁴ Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton.³⁵ Perustuslain sääntely antaa turvaa myös sellaisille muillekin kuin viestin sisältöä koskeville tiedoille, joilla voi olla merkitystä viestin säilymiselle luottamuksellisena.

³³ Direktiivin 2002/58 5 artikla ja 15 artiklan 1 kohta. Komission ehdotus KOM (2017)10 direktiivin 2002/58 korvaavaksi sähköisen viestinnän tietosuoja-asetukseksi sisältää myös rajoittamismahdollisuuden. *Tele2 Sverige ja Watson ym.* -tuomion 89 kohta.

³⁴ HE 309/1993 vp.

³⁵ Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

Euroopan perusoikeuskirjan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan.³⁶ Lisäksi perusoikeuskirjan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Tällaisten tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Lisäksi jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi. Riippumattoman viranomaisen on valvottava näiden sääntöjen noudattamista.³⁷

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että sähköisen viestinnän liikenne- ja paikkatietojen säilytysvelvollisuudesta säättäminen merkitsee puuttumista perusoikeuskirjan 8 artiklassa taattuun henkilötietojen suojan perusoikeuteen, koska kyse on henkilötietojen käsittelystä.³⁸ Säilytysvelvollisuudesta säädettyä on huolehdittava perusoikeuskirjan 8 artiklassa edellytetyistä riittävästä takeista, joilla voidaan varmistaa säilytettyjen tietojen tehokas suoja väärinkäytön vaaraa sekä näiden tietojen kaikenlaista laitonta saantia ja käyttöä vastaan.³⁹

EU-tuomioistuimen tulkinnan mukaan yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tai viestintäverkkojen tarjoajille asetettu velvollisuus säilyttää tietyn ajan tietoja henkilön yksityiselämästä ja hänen viestinnästään merkitsee sellaisenaan puuttumista yksityisyyden suojaan.⁴⁰ Tällainen puuttuminen merkitsee erityisen vakavaa puuttumista näihin oikeuksiin, mutta jos säilytysvelvollisuutta koskevalla säännöstöllä ei velvoiteta viestin sisällön säilyttämiseen, sillä ei kuitenkaan vahingoiteta näiden oikeuksien keskeistä sisältöä.⁴¹

5.1.1 Lailla säättämisen vaatimus ja keskeisen sisällön kunnioittaminen

Perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla ja niiden keskeistä sisältöä kunnioittaen.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä viestin tunnistamistietojen on katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin *Digital Rights Ireland* -tuomion jälkeen arvioinut osin uudelleen perustuslain 10 §:ää koskevaa käytäntöään. Käytännössä sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen.

Ruotsin kansallisen lainsäädännön osalta EU-tuomioistuin totesi *Tele2 Sverige ja Watson ym.* -ratkaisussaan, että Ruotsin lainsäädännössä säädetään kaikkien tilaajien ja rekisteröityjen käyttäjien liikenne- ja paikkatietojen yleisestä ja erotuksetta tapahtuvasta säilyttämisestä kaikkien sähköisten viestintävälineiden osalta, ja että siinä velvoitetaan sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajat säilyttämään nämä tiedot systemaattisesti ja jatkuvasti ilman mitään poikkeuksia. Säilytettävien tietojen avulla voidaan esimerkiksi saada selville, kuka on se henkilö, jonka kanssa tilaaja tai rekisteröity käyttäjä on viestinyt sekä määrittää viestinnän ajankohta ja paikka, josta käsin viestintä tapahtui. Näiden tietojen avulla voidaan edelleen saada selvil-

³⁶ Perusoikeuskirja 7 artikla.

³⁷ Perusoikeuskirja 8 artikla.

³⁸ Ks. *Digital Rights Ireland*, 36 kohta.

³⁹ *Digital Rights Ireland*, 66–68 kohta; *Tele2 Sverige ja Watson ym.*, 122 kohta.

⁴⁰ *Digital Rights Ireland*, 34 kohta.

⁴¹ *Digital Rights Ireland*, 39 kohta; *Tele2 Sverige ja Watson ym.*, 101 kohta,

le tieto siitä, kuinka tiheästi tilaaja tai rekisteröity käyttäjä on viestinyt tiettyjen henkilöiden kanssa tietyn ajanjakson aikana. Näiden tietojen kokonaisuus voi tuomiossa todetun mukaan mahdollistaa hyvin tarkkojen päätelmien tekemisen niiden henkilöiden, joiden tietoja on säilytetty, yksityiselämästä, kuten henkilön elämäntavoista, oleskelupaikoista, liikkumisesta jne. EU-tuomioistuimen mukaan näiden tietojen perusteella voidaan laatia asianomaisten henkilöiden profiili, joka on yksityiselämän kunnioittamista koskevan oikeuden kannalta aivan yhtä arkaluonteista tietoa kuin itse viestinnän sisältö.

Säilytysvelvollisuudesta säädetään Suomessa tietoyhteiskuntakaaren 19 luvun säännöksillä ja säilytysvelvollisuuden alaiset tiedot on rajattu yksilöidysti. Säilytysvelvollisuutta on rajattu tiettyihin palveluihin ja niiden sisällä tiettyihin tietoluokkiin kappaleessa 2.1 esitetyn mukaisesti ja tältä osin säädäntömme on EU-tuomioistuimen tarkastelemaa Ruotsin lainsäädäntöä rajatumpi. Lisäksi lainsäädännössä rajataan nimenomaisesti viestin sisältö ja verkkosivustojen selaamisesta kertyvät välitystiedot säilytysvelvoitteen ulkopuolelle.

5.1.2 Suhteellisuusperiaatteen toteutuminen

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia perusoikeuksiin ja -vapauksiin voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.⁴² Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yksityiselämän kunnioitusta koskevan perusoikeuden suoja unionin tasolla edellyttää, että henkilötietojen suoja koskevat poikkeukset ja rajoitukset toteutetaan sen rajoissa, mikä on ehdottomasti tarpeen.⁴³

EU-tuomioistuimen mukaan säilytysvelvollisuutta on tulkittava Euroopan perusoikeuskirjan valossa siten, että kansallinen säännöstö, jossa rikollisuuden torjumiseksi säädetään kaikkien tilaajien ja rekisteröityjen käyttäjien liikenne- ja paikannustietojen yleisestä ja erotuksetta tapahtuvasta säilyttämisestä kaikkien sähköisten viestintävälineiden osalta, ei ole perusoikeuskirjan valossa mahdollinen.⁴⁴

Vaikka kaikkien tietojen yleinen ja erittelemätön säilyttäminen ei ole tuomioistuimen mukaan suhteellisuusperiaatteen mukaista, jäsenvaltiot voivat kuitenkin säätää sekä näiden tietojen kohdennetusta säilyttämisestä että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten oikeudesta saada kyseisiä tietoja jonkin sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivissä mainitun oikeutetun tavoitteen toteuttamiseksi⁴⁵ ja sillä edellytyksellä, että kyseiset säännöt ovat selviä ja täsmällisiä ja tietojen säilyttäminen ja pääsy niihin on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoitettu täysin välttämättömään.⁴⁶

Lausunnossaan PeVL 18/2014 vp perustuslakivaliokunta totesi, että unionin tuomioistuimen *Digital Rights Ireland* -tuomion perusteella on pääteltävissä, että pelkästään säilytettävien tietojen laaja kattavuus – joka siis koskee kaikkia ihmisiä, kaikkia sähköisen viestinnän väli-

⁴² Perusoikeuskirja 52 artikla 1 kohta.

⁴³ Satakunnan Markkinapörssi ja Satamedia, 56 kohta; Volker und Markus Schecke ja Eifert, 77 kohta; Digital Rights Ireland, 52 kohta; Schrems, 92 kohta; Tele2 Sverige ja Watson ym., 96 kohta.

⁴⁴ Tele2 Sverige ja Watson ym., 112 kohta.

⁴⁵ Unionin tuomioistuin mainitsi nimenomaisesti ”vakavan rikollisuuden” esimerkkinä oikeutetusta tavoitteesta, koska tämä tavoite oli merkityksellinen pääasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä (tuomion 102 kohta). Tuomioistuin katsoi sähköisen viestinnän direktiivin (2002/58) 15(1) artiklan sisältävän tyhjentävän luettelon oikeutetuista tavoitteista, joita ovat esimerkiksi kansallinen turvallisuus.

⁴⁶ Tele2 Sverige ja Watson ym. 94–96, 103, 108, 109, 116 kohta.

neitä ja kaikkia viestintätietoja – on oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallista. Avoimeksi kuitenkin valiokunnan mukaan jäi, merkitseekö viranomaistarpeita varten säädetyn säilytysvelvollisuuden ulottuminen käytännössä kaikkien sähköisiä viestimiä käyttävien ihmisten tietoihin jo yksinään oikeasuhtaisuusvaatimuksen loukkausta. EU-tuomioistuimen tuomion valossa oli valiokunnan arvion mukaan joka tapauksessa perusteltua pyrkiä rajaamaan säilytysvelvollisuutta sekä henkilöpiiriin että viestinnän sisällön osalta. Valiokunta kuitenkin totesi, että tämä olisi kuitenkin ilmeisesti sekä asiallisesti että teknisesti erittäin vaikea toteuttaa. Lisäksi tällainen sääntely saattaisi valiokunnan mielestä osoittautua muiden perusoikeuksien, kuten luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan, kannalta ongelmalliseksi. Valiokunta katsoi kuitenkin, ettei tuomioista johdu suoranaista estettä sellaiselle sääntelylle, jossa oikeasuhtaisuuden vaatimukset toteutetaan muilla tavoin.

EU-tuomioistuin on todennut tietojen säilyttämisen tarpeellisuudesta, että **vakavan rikollisuuden, muun muassa järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin, torjuminen on tosiaan ensisijaisen tärkeää yleisen turvallisuuden takaamiseksi**. Kun otetaan huomioon, miten vakavaa puuttumista perusoikeuksiin liikenne- ja paikkatietojen säilyttämistä koskevat velvoitteet merkitsevät, tietojen saanti säilytetyistä tiedoista tulisi rajata vain vakavan rikollisuuden torjumisen tarkoitukseen. Tällainen yleisen edun mukainen tavoite ei kuitenkaan yksin oikeuta yleistä sähköisen viestinnän tietojen säilyttämistoimenpidettä. Kyseisten tietojen saanti ja myöhempi käyttö on täysin rajoitettava tarkasti rajatun vakavan rikollisuuden ehkäisemiseen ja selvittämiseen tai siihen liittyvään syyteharkintaan.⁴⁷

Välttämättömyysarvioinnin osalta EU-tuomioistuin on todennut, että edellytykset voivat vaihdella **vakavan rikollisuuden ehkäisemistä, tutkintaa, selvittämistä ja syyteharkintaa** koskevien toimenpiteiden mukaan, mutta tietojen säilyttämisen on kuitenkin aina oltava sellaisten objektiivisten perusteiden mukaista, joilla luodaan yhteys säilytettävien tietojen ja asetetun tavoitteen välille. Näiden edellytysten on oltava sellaisia, että niissä rajataan tehokkaasti toimenpiteen laajuus ja kohdennetaan yleisö, jonka tiedot voivat paljastaa ainakin välillisen yhteyden vakavaan rikollisuuteen, myötävaikuttaa tavalla tai toisella vakavan rikollisuuden torjumiseen tai ehkäistä yleistä turvallisuutta kokeva uhka. Tällainen rajaaminen voidaan toteuttaa esimerkiksi maantieteellisesti, jos toimivaltaiset kansalliset viranomaiset katsovat objektiivisten seikkojen perusteella, että yhdellä tai useammalla maantieteellisellä alueella on kohonnut riski tällaisten tekojen valmisteluun tai toteuttamiseen. Sääntöjen laajuutta ja soveltamista voidaan rajoittaa ehdottoman välttämättömään myös edellytyksillä, jotka koskevat muun muassa **aiotun säilytyksen kestoa, maantieteellisesti määriteltäviä aluetta, henkilöpiiriä, tietoluokkia, viestintävälineitä ja kohdennettua yleisöä**.⁴⁸

EU-tuomioistuimelle on tehty ennakkoratkaisupyyntö asiassa *C-207/16 Ministerio Fiscal*, jossa ennakkoratkaisukysymykset koskevat vakavan rikollisuuden määrittämisen kriteerejä. Kyseinen ennakkoratkaisupyyntö on olennainen arvioitaessa toisaalta säilytysvelvollisuuden yhteyttä sen tavoitteeseen ja toisaalta arvioitaessa lainvalvontaviranomaisten pääsyä säilytettyihin tietoihin.

Työryhmässä esitettyjen asiantuntija-arvioiden mukaan säilytysvelvollisuuden rajaaminen tiettyyn henkilöpiiriin tai maantieteelliseen alueeseen on hyvin haasteellista toteuttaa asiallisesti ja teknisesti. Lisäksi on huomattava, että säilytysvelvollisuuden kohdentamisessa tulee huomioida myös muut perusoikeuksiin liittyvät näkökohdat, kuten esimerkiksi perustuslain 6 §:ssä säädetty yhdenvertaisuus. Sen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän,

⁴⁷ Digital Rights Ireland, 51, 60 kohta; Tele2 Sverige ja Watson ym., 102, 103 kohta.

⁴⁸ Tele2 Sverige ja Watson ym. 106–111, 117–119, 121 kohta.

kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Kansallinen lainsäädäntömme sisältää tällä hetkellä rajoituksia säilytysvelvollisuuteen. Rajoitukset ovat pääasiassa seuraavat.

- **Säilytysvelvollisuus on kansallisessa lainsäädännössämme rajattu tiettyihin teleyrityksiin sisäministeriön päätöksellä. Tämä rajaa maantieteellistä kattavuutta, mutta rajauksen merkittävyyttä vähentää se, että nimettyjen teleyritysten markkinaosuus kattaa suurimman osan Suomen matkaviestinpalveluista ja kiinteistä internetyhteyspalveluista.⁴⁹**
- **Kuten edellä on todettu, säilytysvelvollisuutta on rajattu tiettyihin palveluihin ja niiden sisällä tiettyihin tietoluokkiin kappaleessa 2.1 esitetyn mukaisesti.**
- **Säilytyksen kestoa on rajattu kansallisessa lainsäädännössämme palveluluokittain kappaleessa 2.1. esitetyn mukaisesti 6, 9 tai 12 kuukauden säilytysaikoihin. Perustuslakivaliokunta on arvioinut tietoyhteiskuntakaaren säätämisen yhteydessä, että säilytettävien tietojen säilytysaikoja on tavoitteen toteutumisen kannalta ja tarvittaessa porrastettava joko 12 kuukaudeksi tai tätä lyhyemmäksi ajaksi.⁵⁰**
- **Säilytetyt tiedot saavien viranomaisten henkilöpiiriä on rajattu. Lähtökohtaisesti lupa käyttää säilytysvelvollisuuden alaisia tietoja voidaan antaa vain esitutkintaviranomaiselle. Lupa voi koskea ainoastaan rikoksesta epäillyn hallussa olevaa tai hänen oletettavasti muuten käyttämäänsä telepäätelaitetta. Virkamiehen vaatimuksessa ja päätöksessä on mainittava ne tosiseikat, joihin epäilyyn kohdistuva rikosepäily ja televalvonnan edellytykset perustuvat. Televalvonnan käytön edellytyksiin kuuluu lisäksi se, että televalvonnalla voidaan olettaa saatavan rikoksen selvittämiseksi tarvittavia tietoja.⁵¹**
- **Lisäksi laissa edellytetään, että ne henkilöt, jotka edellä mainituissa viranomaisissa saavat tutkia televalvonnalla saatuja tietoja, määrätään erikseen.⁵²**

5.2 Muut täydentävät näkökohdat

Perusoikeuskirjassa edellytetään, että jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artikkelissa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimissa. Unionin oikeuden määräysten ja

⁴⁹ Kiinteiden internetliittymien osalta kolme suurinta teleyritystä eli Elisa Oyj, Telia Finland Oyj ja DNA Oyj kattavat yhdessä noin 90 prosentin markkinaosuuden koko Suomen osalta (<https://www.viestintavirasto.fi/tilastot/jatutkimukset/tilastot/2013/kiinteanverkonlaajakaistaliittymienmarkkinaosuudet.html>) ja matkapuhelinliittymien osalta samat yritykset kattavat yhdessä noin 99 prosentin markkinaosuuden (<https://www.viestintavirasto.fi/tilastot/jatutkimukset/tilastot/2013/matkaviestinverkonliittymienmarkkinaosuudet.html>).

⁵⁰ PeVL 18/2014 vp.

⁵¹ Pakkokeinolaki 10 luku 6 §:n 2 mom., 2 §:n 1 mom.

⁵² Pakkokeinolaki 10 luku 54 §, poliisilaki 5 luku 52 §.

säännösten noudattamisen varmistamiseen tarkoitetun tehokkaan tuomioistuinvalvonnan itse olemassaolo kuuluu erottamattomana osana oikeusvaltioon.⁵³

EU-tuomioistuimen mukaan säilytettävien tietojen saannin edellytykseksi tulee asettaa **tuomioistuimen tai riippumattoman hallintoviranomaisten suorittama ennakoivalvonta**.⁵⁴ Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten oikeus saada säilytetyjä tietoja tulisi edellyttää lähtökohtaisesti asianmukaisesti perusteltuja kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta joko tuomioistuimen tai riippumattoman hallinnollisen elimen etukäteisvalvontaa ja sitä, että kyseisen tuomioistuimen tai elimen ratkaisu annetaan perustellusta pyynnöstä, jonka nämä viranomaiset esittävät rikoksen estämis-, selvittämisen- tai syyteharkintamenettelyssä.⁵⁵

Lisäksi EU-tuomioistuimen mukaan perusoikeuksien toteutumisen edellytyksenä on, että kyseessä olevat **tiedot säilytetään unionin alueella**. Ottaen huomioon säilytettävien tietojen määrä, niiden arkaluonteisuus sekä vaara lainvastaisesta pääsystä tietoihin, EU-tuomioistuimen mukaan sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien on täyden koskemattomuuden ja luottamuksellisuuden takaamiseksi varmistettava erityisen korkea suojan ja turvan taso turvautumalla asianmukaisiin teknisiin ja organisatorisiin toimiin. Tämän vuoksi kansallisessa säännöstössä olisi säädettävä tietojen säilyttämisestä unionin alueella ja tietojen lopullisesta hävittämisestä, kun niiden säilyttämisaika päättyy.⁵⁶

Suomessa tuomioistuin päättää televalvonnan käytöstä pakkokeinolain mukaisesti pidättämiseen oikeutetun virkamiehen vaatuksesta lukuun ottamatta eräitä poikkeuksia. Jos asia ei siedä viivytystä, pidättämiseen oikeutettu virkamies voi itse päättää televalvonnasta. Tällöinkin asia on saatettava heti, kun se on mahdollista, mutta kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluessa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Jos tuomioistuin ei tällaisessa tilanteessa anna lupaa televalvontaan, kiireellisessä tilanteessa saatu tieto on heti hävitettävä pakkokeinolain mukaisesti.⁵⁷ Lainsäädäntömme edellyttää siis lähtökohtaisesti tuomioistuimen ennakoivalvontaa EU-tuomioistuimen edellyttämällä tavalla, mutta tähän vaatimukseen liittyy edellä kuvattu poikkeus.

6. Johtopäätökset

Sähköisen viestinnän toimintaympäristö elää murroksessa teknologian, viestintäpalvelujen ja -verkkojen kehittyessä nopeasti. Digitaalisen toimintaympäristön ja viestintätapojen muutokset ovat muuttaneet myös esitutkintaviranomaisten toimintaympäristöä. OTT-palveluiden käytön lisääntyminen ja yleistyminen sähköisessä viestinnässä tarkoittaa, että käyttäjien on halutessaan mahdollista valita viestintäkeinoja, joista tallennetaan vähemmän tietoja, kuin perinteisistä sähköisistä viestintäpalveluista (esimerkiksi tietoa viestinnän vastaanottajasta ei välttämättä tallenneta ollenkaan), tai käyttää lähes kokonaan anonyymeja viestintämenetelmiä. Mietinnössään LiVM 10/2014 vp eduskunnan viestintävaliokunta piti perusteltuna, että

⁵³ Schrems, 95 kohta.

⁵⁴ Tele2 Sverige ja Watson ym., 125 kohta.

⁵⁵ Digital Rights Ireland, 62 kohta; Tele2 Sverige ja Watson ym., 120 kohta. Ks. myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio Szabó ja Vissy v. Unkari, 77 ja 80 kohta.

⁵⁶ Digital Rights, 66–68 kohta; Tele2 Sverige ja Watson ym., 122 kohta.

⁵⁷ Pakkokeinolaki 10 luku 9 §:n 1 mom, 59 §.

jos jonkin tietyn palvelun merkitys rikostutkinnassa tulevaisuudessa olennaisesti vähenee tai kasvaa, myös säilyttämisaikoja on syytä arvioida uudelleen.⁵⁸

Suomalaiset teleyritykset pitävät nykyistä sähköisen viestinnän välitystietojen säilyttämistä ja viranomaisten pääsyä koskevaa toimintamallia lähtökohtaisesti selkeänä ja esitutkintaviranomaiset ovat todenneet, että nykyistä pidemmälle menevät rajaukset olisivat omiaan vaarantamaan niiden vähimmäistoimintakyvyn. Säilytysvelvollisuuden rajaamisessa ja soveltamiskäytännössä on kuitenkin havaittu epäselvyyttä tekijänoikeudellisten asioiden ja rikosten ennaltaehkäisemisen osalta.

Tietoyhteiskuntakaareissa viranomaisia varten säädetyn säilytysvelvollisuuden kannalta haastavaksi on todettu ensinnäkin tilanteet, joissa tekijänoikeuksia koskevalla turvaamistomella voidaan saada aikaan hyvin pitkä säilytysvelvoite yksityisten tahojen oikeuksien ajamiseksi.

Lisäksi työryhmän tietojen mukaan säilytysvelvollisuuden perusteella säilytettyjä tietoja on tuomioistuimen päätöksellä velvoitettu luovuttamaan muihin kuin tietoyhteiskuntakaaren 157 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin, mikä vaikuttaa osaltaan käyttäjien kykyyn luottaa sähköisten viestintäpalvelujen luottamuksellisuuteen sekä teleyritysten oikeudellisen aseman selkeyteen. Korkein oikeus on myöntänyt valitusluvan tekijänoikeuksia koskevassa oikeustapauksessa, jossa tullaan arvioimaan, onko teleyrityksellä oikeus olla luovuttamatta yksityiselle taholle tietoja, joita se säilyttää tietoyhteiskuntakaaren 157 §:n nojalla viranomaistarpeita varten.⁵⁹

Säilytysvelvollisuuden soveltamiskäytäntöön liittyy epäselvyyttä myös rikosten ennaltaehkäisemisen osalta. Työryhmän saamien tietojen perusteella on tavanomaista, että esitutkintaviranomaiset pyytävät ja saavat tuomioistuimen luvalla pääsyn sähköisen viestinnän välitystietoihin, joita on säilytetty tietoyhteiskuntakaaren 157 §:n nojalla, myös rikosten ehkäisemisen tarkoituksiin, vaikka kyseisen 157 §:n 1 momentin mukaan säilytysvelvollisuuden alaisia tietoja saa kyseisen pykälän nojalla käyttää *ainoastaan* erikseen eriteltujen rikosten *selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi*.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella on selvää, että sähköisen viestinnän tietoja koskeva yleinen säilytysvelvollisuus muodostaa lähtökohtaisesti merkittävän rajoituksen yksityisyyden ja henkilötietojen suojaan. Säilytysvelvollisuutta koskevassa lainsäädännössämme on kuitenkin säädetty yksityiskohtaisesti velvoitteen ja tietoihin pääsyn rajoituksista. Vaikka lainsäädäntömme on työryhmän alustavan selvityksen mukaan rajatumpaa Ruotsin lainsäädäntöön nähden, lainsäädäntömme on kuitenkin osittain vastaavaa kuin Ruotsin lainsäädäntö, jota on tarkasteltu EU-tuomioistuimen *Tele2 Sverige ja Watson ym.* -ratkaisussa. Tässä edellä mainitussa ratkaisussa EU-tuomioistuin on linjannut sähköisen viestinnän välitystietojen säilyttämisen ja niiden käytön reunaehdoja korostaen tietojen säilyttämisen rajoittamista täysin välttämättömään ja tietojen saannin rajoittamista vain vakavien rikosten torjumiseen. Perusoikeuksien näkökulmasta onkin välttämätöntä, että säilytettävien palveluluokkien ja tietotyyppien joukkoa, tietojen säilyttämisaikoja sekä tietojen saantia tietoi-

⁵⁸ Mietinnön LiVM 10/2014 vp mukaan: "Näin ollen valiokunta pitää mahdollisena, että jokin nyt valiokunnan ehdotuksessa säilytysvelvollisuuden piiristä poistettu tieto tai palvelu voi tulevaisuudessa osoittautua lainsäädännön käytännön seurannan myötä välttämättömäksi säilyttää viranomaisten tarpeita varten. Valiokunta pitää perusteltuna, että tämän kaltaisessa tapauksessa tieto tai palvelu lisätään myöhemmin säilytysvelvollisuuden piiriin. Vastaavasti jos jonkin tietyn palvelun merkitys rikostutkinnassa tulevaisuudessa olennaisesti vähenee tai kasvaa, myös säilyttämisaikoja on syytä arvioida tuolloin uudelleen."

⁵⁹ Tekijänoikeuslaki 60 a §, KKO VL:2017-17, dnro S2016/899.

hin oikeutettujen viranomaisten ja rikostyyppien osalta on kansallisessa lainsäädännössämme selvästi rajattu. Lisäksi on perusteltua, että vastaisuudessa tietojen käyttö vakavan rikollisuuden selvittämistä ja syyteharkintaan saattamiseksi edellyttää tuomioistuimen lupaa.⁶⁰

Yleisinä huomioina työryhmän teleyrityksiä edustavat jäsenet ovat tuoneet esille, että teleyritysten näkökulmasta merkityksellistä on sääntelyn tasapuolisuus ja yksiselitteisyys, operaattorin oikeudellisen aseman selkeys, selvä ja läpinäkyvä päätöksenteko sekä toiminnan asianmukainen valvonta. Koska kyse on viranomaisten avustamisesta, teleyrityksille on tärkeää myös niille aiheutuvien kustannusten täysimääräinen korvaaminen. Esitutkintaviranomaisten näkökulmasta tärkeänä pidetään huolehtia tietojen saatavuuden riittävydestä rikosten estämisessä, paljastamisessa, selvittämisessä ja syyteharkintaan saattamisessa.

Tulevan kehityksen osalta on syytä seurata EU-jäsenmaiden keskustelua säilytysvelvollisuudesta ja sen rajaamisesta EU-oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla, sekä lainvalvonnan tarpeista. Tältä osin on syytä seurata, millaisia parhaita käytäntöjä aiheutta käsittelevässä EU-tason työryhmässä tunnustetaan ja millaista ohjeistusta Euroopan komissio antaa jäsenvaltiolle lähitulevaisuudessa. Tämä on perusteltua ottaen huomioon, että usealla muulla jäsenvaltiolla on voimassa tietoyhteiskuntakaaren 157 §:ää vastaavaa sääntelyä, jossa säädetään sähköisen viestinnän välitystietojen säilytysvelvollisuudesta ja näiden tietojen käytöstä viranomaisten tarpeisiin. Edellä kuvatun lisäksi on syytä ottaa huomioon, että EU:n sähköisen viestinnän tietosuojalainsäädäntö ja siihen sisältyvä rajoittamissäännös ovat parhaillaan uudistettavana, joten kansallisen lainsäädännön muuttamisen tarpeet ja toteutettavissa olevat keinot tulevat täsmentymään ja muotoutumaan vielä lähitulevaisuudessa.

Edellä kuvatut seikat huomioon ottaen, työryhmä ei ole havainnut välittömiä tietoyhteiskuntakaareissa säädettyä säilytysvelvollisuutta koskevia muutostarpeita. On tärkeää, että tietojen säilyttäminen on jatkossakin raportissa kuvatulla tavoin rajattua ja tietojen käyttö on rajattu yksinomaan vakavien rikosten selvittämiseen ja syyteharkintaan saattamiseen. Säilytysvelvollisuutta on jatkossakin syytä arvioida velvoitteen tehokkuuden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden kannalta. Erityistä huomiota tulee kiinnittää sähköisen viestinnän toimintaympäristön muutokseen, kehittyvään EU-lainsäädäntöön ja EU-tuomioistuimen tulkintakäytäntöön.

Vaikka säilytysvelvollisuutta koskevan sääntelyn muutostarpeiden osalta työryhmä oli yksimielinen, ei ryhmässä ollut yhtenäistä näkemystä viranomaisten avustamista koskevasta kustannusten korvaussääntelystä. Sisäministeriö ei näe tarvetta muuttaa kustannusten korvaamista koskevaa sääntelyä. Teleyritykset sen sijaan katsovat, että heidän tulisi saada korvaus kaikista kustannuksista, jotka aiheutuvat viranomaisten avustamisesta.

⁶⁰ Tältä osin olisi erityisesti seurattava, mihin suuntaan EU-tuomioistuimessa ratkaistavana oleva asia *Ministerio Fiscal* (C-207/16) aikanaan vie.



LVM/445/05/2017

Eriävä mielipide

1 Yleistä

Totean aluksi, että esittämäni kannanotot edustavat oman näkemykseni lisäksi varajäseneneni lainsäädäntöneuvos Marko Meriniemen ja sisäministeriön kantaa.

On sinällään ollut asianmukaista, että työryhmän jäseniksi on pyydetty esitutkintaviranomaiskenttää koskevien vastuuministeriöiden, sisäministeriön, puolustusministeriön ja valtiovarainministeriön sekä myös erikseen poliisihallinnon, tässä tapauksessa Poliisihallituksen, edustajat. Käsitykseni mukaan jäsenten nimeämisen tarkoituksena on ollut saada asianomaisten ministeriöiden ja poliisihallinnon edustajan näkemys sekä hyödyntää heidän asiantuntemusta varsin rajallisessa aikataulussa laadittuun selvitykseen, joka saattaa aikanaan olla myötävaikuttamassa lainsäädäntöhankkeiden käynnistymiseen. Tarkoituksena on oletettavasti ollut mahdollistaa hallinnonalojen näkemysten huomioon ottamisen, jonka tulisi aina tapahtua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Siltäkin osin, kuin en esitä eriävää mielipidettä, totean yleisesti, että työryhmän työn tavoite, joka on ollut yhteen sovittua viestinnän välittäjän vastuu yksityisyydensuojan toteutumisesta ja viranomaisten tarpeita saada tietoja vakavan rikollisuuden ennalta estämiseksi ja selvittämiseksi, ei kaikilta osin ole onnistunut parhaalla mahdollisella tavalla. Työhön käytettävissä olleen ajan rajallisuus sekä edellä mainittujen työryhmän viranomaisjäsenten työryhmälle tuoman asiantuntemuksen pääasiallinen sivuuttaminen on johtanut siihen, että selvitys on tietyiltä osin epätasapainoinen ja antaa osin jopa todellisuutta vastaamattoman kuvan. Työryhmän toimikauden (20.3.2017–16.6.2017) pituus näyttäytyy perusteettoman lyhyenä, koska eduskunnan 15.10.2014 antama vastaus edellytti selvityksen tekemistä viimeistään 1.9.2017 mennessä. Toimikauden pituus lienee osasyynä esimerkiksi selvityksen kapeaan kansainväliseen vertailuosioon, joka sekin on Ruotsin osalta epätäydellinen.

Mainittujen seikkojen perusteella selvityksen pohjalta siinä esitettyihin lähtökohtiin perustuvan lainsäädännön kehittämiseksi ei ole edellytyksiä, vaikka työryhmä ei välittömiä lainsäädännön muutostarpeita työssään havainnutkaan.

Seuraavassa otan esille eräitä selvityksessä joko esitettyjä tai kokonaan esittämättömiä seikkoja, jotka selvityksessä olisi tullut huomioida. Eriävä mielipiteeni liittyy erityisesti säilyttämisvelvoitteen alaisten tietojen käyttöön ja työryhmässä esitettyyn näkemykseen liikenne- ja viestintäministeriön viestintävastuulla olevan lain, tietoyhteiskuntakaaren, jatkossa TYK, 157 §:n 1 momentin ja 322 §:n välisestä suhteesta.

16.06.2017

2 Säilytysvelvollisuuden alaisten tietojen käyttö

Työryhmän selvityksestä on mahdollista saada käsitys pyrkimyksestä tarkoitushakuisesti ja tarpeettomasti antamaan TYK 157 §:n 1 momentin¹ sääntelylle merkitys, jota sillä ei tosiasiallisesti ole eikä koskaan ole ollut olemassa. Tämä olisi omiaan aiheuttamaan merkittävää haittaa vakavien rikosten estämiselle ja paljastamiselle sekä mahdollisesti myös kuolemansyyn selvittämiseksi sekä muille poliisin lakisääteisten tehtävien suorittamiselle, joissa (takautuvalla) televalvonnalla on tärkeä merkitys.

Käytännössä selvityksessä esitetty tulkinta voisi johtaa äärimmillään siihen, ettei terrori-iskua pystyttäisi ennalta estämään, koska ei olisi ollut mahdollista selvittää epäillyn terroristin, rikoskumppaneiden eikä muidenkaan terroristiverkoston jäsenten liikkeitä (takautuvan) televalvonnan keinoin. Takautuvan televalvonnan keskeisin tarkoitus on henkilöiden välisten yhteyksien löytäminen ja tunnistaminen. Tulkinta voisi johtaa myös siihen, ettei kuolleen henkilön elinaikansa viimeisistä liikkeistä saataisi tarpeellista tietoa, joka voisi johtaa siihen, että tapaus tutkittaisiin normaalina kuolemansyyn selvittämisenä, vaikka se olisi tapausolosuhteidensa perusteella pitänyt tutkia henkirikoksena.

Eduskuntakäsittelyssä TYK 157 §:n 1 momentista tiputettiin pois sana "*tutkinta*". Syitä tähän muutokseen tai muutoksen vaikutuksia säännöksen soveltamiseen ei kuitenkaan käsitellä missään valmisteluasiakirjoissa. Siten on käytännössä mahdoton tietää, miten muutoksen merkitystä olisi tulkittava. Säännöksen ympärillä oleva lainsäädäntö (ml. lainvalmisteluasiakirjat) huomioon ottaen on vaikea päätyä muuhun tulkintaan kuin, ettei eduskunnan tarkoituksena ole ollut muuttaa säännöksen soveltamisalaa. Jos tällainen tarkoitus olisi ollut, niin oletan, että se olisi selitetty varsin tarkoin valiokunta-asiakirjoissa.

Kyse lienee ollut siitä, että yleiskielessä rikosten tutkinnan ja rikoksen selvittämisen voidaan katsoa olevan päällekkäisiä käsitteitä, jolloin toinen niistä on katsottu voitavan poistaa kaksinkertaisen sääntelyn välttämiseksi. Jos muutos olisi ollut tällä tapaa tekninen, selittyisi se, ettei muutosta ole nähty aiheelliseksi perustella tarkemmin valmisteluasiakirjoissa. Tämä taas merkitsisi sitä, että TYK:n hallituksen esityksen (HE 221/2013 vp, s. 155–156) 157 §:n 1 momenttia koskevilla yksityiskohtaisilla perusteluilla on edelleen tulkintavaikutusta. Yksityiskohtaisissa perusteluissa puhutaan varsin selväsanaisesti myös rikoksen estämisestä. On mahdollista, että tällaiset tulkinnat lainsäätäjän tahdosta menevät liian pitkälle etenkin, kun työryhmän selvitys ja siten myös eriävä mielipide on tarkoitus antaa juuri lainsäätäjälle. Sen kuitenkin voinee sanoa, että sanan "*tutkinta*" poistamisen suhde säännöksen esitöihin on epäselvä, koska asiaa ei valmisteluasiakirjoissa lainkaan selitetä. Tämä puolestaan korostaa TYK:n muiden pykälien, kuten 159 §:n, 322 §:n ja siihen liittyvien valmisteluasiakirjojen merkitystä.

Siltä osin kuin TYK 157 §:n 1 momentissa puhutaan säilytettävien tietojen käyttämisestä, on sääntely ristiriidassa TYK 159 §:n ja 322 §:n sekä ainakin poliisilain, rajavartiolaitoksen ja tullilain kanssa. TYK 159 §:n otsikko on "*Viranomaistarpeita varten säilytettävien tietojen käyttöä koskeva tilastointi*". Jo otsikosta ilmenee, että pykälän sääntely liittyy TYK 157 §:n nojalla säilytettäviin tietoihin. Pykälän 2 momentin mukaan "*sisäministeriön tulee ottaa huomioon 1 momentissa tarkoitetut tilastot myös poliisilain (872/2011), pakkokeinolain tai muun lain perusteella eduskunnan oikeusasiamiehelle televalvonnan ja telekuuntelun käytöstä antamissaan kertomuksissa*". Jos kyseisiä tietoja ei voitaisi käyttää poliisilain televalvontasäännöksen perusteella, herää kysymys, miksi niiden saanti ja käyttö tulisi sisällyttää poliisilain perusteella tehtävään televalvontaan koskevaan raportointiin.

Merkityksellisempi on TYK 322 §, joka otsikkonsa mukaisesti koskee viranomaisten tiedonsaantioikeutta. Pykälän 1 momentin mukaan "*viranomaisten oikeudesta saada välitystietoja rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi säädetään poliisilaissa, rajavartiolaitoksissa (578/2005), henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (579/2005), tullilaissa (1466/1994) ja*

¹ TYK 157 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan "*Säilytettäviä tietoja saa käyttää ainoastaan pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen rikosten selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi.*"

16.06.2017

pakkokeinolaissa". Pykälän 2 momentin mukaan "edellä 157 §:n perusteella säilytettäviä tietoja voivat saada säilytysvelvollisilta yrityksiltä ainoastaan ne viranomaiset, joilla on lain perusteella oikeus saada tiedot". Oikeus saada tiedot ei siis määräydy tämän lain (TYK), vaan lain perusteella. Viittaus kohdistuu lainsäädäntöön kollektiivina.

Perustuslakivaliokunnan tietoyhteiskuntakaarta koskevasta hallituksen esityksestä HE 221/2013 vp antaman lausunnon (PeVL 18/2014 vp, s. 7) mukaan "lakiehdotuksen 322 §:n 2 momentin nojalla säilytettäviä tietoja voivat saada ainoastaan ne viranomaiset, joilla on jonkun muun lain perusteella oikeus saada tiedot. Sääntely täyttää valiokunnan mielestä tuomiossa tarkoitetun objektiivisen perusteen vaatimuksen rajoittaa tietoja saavien ja käyttävien henkilöiden määrää sekä käyttää niitä vain vakavien rikosten yhteydessä (ks. myös PeVL 32/2013 vp, s. 2—4). Tietojen saaminen pakkokeinolaissa ja poliisilaissa tarkoitetuista televalvontatiedoista edellyttää näiden lakien perusteella tuomioistuimen lupaa, joten sääntely on tältäkin osin ongelmatonta".

TYK 322 §:n perustelut ovat erittäin niukat (HE 221/2013 vp, s. 228). Tämä johtuu siitä, että pykälä vastaa kumotun sähköisen viestinnän tietosuojalain (SVTSL) 36 §:ää, joka siirrettiin TYK:iin pääosin muuttumattomana. TYK 322 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että "pykälään tehdyillä vähäisillä muutoksilla ei ole pyritty muuttamaan viranomaisten tiedonsaantioikeuden laajuutta". SVTSL 36 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden (HE:n 158/2007 vp) mukaan "säännös osoittaa nyt ehdotetun lain keskeisen periaatteen, jonka mukaan ehdotetulla lailla säädetään vain tietojen säilyttämisestä. Tietojen hyödyntäminen eli viranomaisten tietojensaantioikeudet määräytyvät muiden säännösten mukaan." Lakiesityksen perusteluissa myös todetaan, että: "Ehdotettujen tietojen säilyttämistä koskevien säännösten tarkoituksena on varmistaa, että eräät sähköiseen viestintään liittyvät teleyritysten saatavilla olevat tiedot säilytetään riittävän kauan, jotta niitä voidaan käyttää erityisesti vakavien rikosten ennalta estämistä, selvittämistä ja syyteharkintaan saattamista varten laissa erikseen säädetyllä tavalla". Lisäksi perusteluissa todetaan, että: "Tiedot tulee säilyttää siltä varalta, että myöhemmin ilmenee tilanne, jossa poliisi tarvitsee näitä tietoja rikosten estämistä, selvittämistä tai syyteharkintaan saattamista varten".

Edellä kerrotun perusteella TYK 157 §:n 1 momentin viimeiseen virkkeeseen sisältyviä säilytettävien tietojen käyttötarkoitusten rajoituksia voidaan näin ollen enimmäilläänkin pitää toissijaisena sääntelynä. Itse asiassa koko kyseinen säännös on väärin muotoiltu. Siinä ei pitäisi säätää säilytettävien tietojen käyttötarkoituksista, vaan ainoastaan niistä tarkoituksista, joissa tiedot velvoitetaan säilytettäviksi.

Nimenomaisia mainintoja TYK 157 §:n nojalla säilytettävien tietojen poliisilain mukaisesta käytöstä sisältyy myös eduskunnan asiakirjoihin. TYK 157 §:n säätämisen yhteydessä PeV arvioi säännöksen perustuslainmukaisuuden ja totesi lausunnossaan PeVL 18/2014 vp siitä muun muassa seuraavaa: "Säilytettävien tietojen käyttämisen osalta ehdotus on selvästi [mitätöityä DR-] direktiiviä täsmällisempi. Tietoja saa 157 §:n 1 momentin mukaan käyttää ainoastaan pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen rikosten tutkimiseksi. Lakiehdotuksen 322 §:n 2 momentin nojalla säilytettäviä tietoja voivat saada ainoastaan ne viranomaiset, joilla on jonkun muun lain perusteella oikeus saada tiedot. Sääntely täyttää valiokunnan mielestä tuomiossa tarkoitetun objektiivisen perusteen vaatimuksen rajoittaa tietoja saavien ja käyttävien henkilöiden määrää sekä käyttää niitä vain vakavien rikosten yhteydessä (ks. myös PeVL 32/2013 vp, s. 2—4). Tietojen saaminen pakkokeinolaissa ja poliisilaissa tarkoitetuista televalvontatiedoista edellyttää näiden lakien perusteella tuomioistuimen lupaa, joten sääntely on tältäkin osin ongelmatonta".

Kyseisen perustuslakivaliokunnan lausunnon ohella mainittakoon myös PeV:n poliisilain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 16/2013 vp) antama lausunto PeVL 33/2013 vp (s. 2-5), jossa tunnistamistietojen käyttämistä poliisilain mukaisessa televalvonnassa ei rikosten estämiseksi tai paljastamiseksi millään tavalla kyseenalaistettu.

Todettakoon myös, että TYK:n mietintövaliokuntana toiminut Liikenne- ja viestintävaliokunta (LiV) on mietinnössään (LiVM 10/2014 vp) todennut seuraavaa:

16.06.2017

"Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että voimassa olevaa lakia vastaavasti esityksen säännökset koskevat ainoastaan tietojen säilyttämisvelvollisuutta ja tietojen hyödyntäminen ja viranomaisten tiedonsaantioikeudet määräytyvät muiden kansallisten säännösten, kuten pakkokeinolain (806/2011) ja poliisilain (872/2011) mukaisesti.

--

Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi, että tietojen saaminen pakkokeinoissa ja poliisilaissa tarkoitetuista televalvontatiedoista edellyttää näiden lakien perusteella tuomioistuimen lupaa, joten sääntely on tältäkin osin ongelmaton."

Painotettakoon, että LiV siis viittaa mietinnössään (LiVM 10/2014 vp) nimenomaisesti perustuslakivaliokunnan lausumaan ja toteaa vielä kiinnittävänsä huomiota siihen, että TYK:n säännökset koskevat ainoastaan tietojen säilyttämisvelvollisuutta ja tietojen hyödyntäminen ja viranomaisten tiedonsaantioikeudet määräytyvät muiden kansallisten säännösten, kuten mm. poliisilain mukaisesti.

3 Lopuksi

Kaiken kaikkiaan edellä mainitut näkökohdat puoltaisivat TYK 157 §:n 1 momentin muuttamista siten, että sen viimeinen virke tulisi poistaa kokonaan. Tämä selventäisi oikeustilaa ja poistaisi mainitussa lainkohdassa olevan epä johdonmukaisuuden. Uusi säännös voisi olla seuraavanlainen:

Voimassa oleva laki

19 luku

Viranomaistoimintaan liittyvät tiedot

157 §

Velvollisuus säilyttää tiedot viranomaistarpeita varten

Sen estämättä, mitä tässä osassa säädetään välitystietojen käsittelystä, sisäministeriön päätöksellään erikseen nimeämän teletointailmoituksen antaneen yrityksen (säilytysvelvollinen yritys) on huolehdittava jäljempänä säädetyin edellytyksin, että säilytysvelvollisuuden piiriin 2 ja 3 momentin mukaisesti kuuluvat tiedot säilytetään 4 momentissa säädettyjen säilytysaikojen mukaisesti. *Säilytettäviä tietoja saa käyttää ainoastaan pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen rikosten selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi.*

Ehdotus

19 luku

Viranomaistoimintaan liittyvät tiedot

157 §

Velvollisuus säilyttää tiedot viranomaistarpeita varten

Sen estämättä, mitä tässä osassa säädetään välitystietojen käsittelystä, sisäministeriön päätöksellään erikseen nimeämän teletointailmoituksen antaneen yrityksen (säilytysvelvollinen yritys) on huolehdittava jäljempänä säädetyin edellytyksin, että säilytysvelvollisuuden piiriin 2 ja 3 momentin mukaisesti kuuluvat tiedot säilytetään 4 momentissa säädettyjen säilytysaikojen mukaisesti.

16.06.2017

Poliisiylitarkastaja

Sami Ryhänen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö
16.06.2017 klo 14:54. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

16.06.2017

POL-2017-3657

Liikenne- ja viestintäministeriö

LVM/445/05/2017

Poliisihallituksen eriävä mielipide sähköisen viestinnän tietojen säilyttämistä koskevan lainsäädännön arviointia tukevan ryhmän loppuraporttiin

Poliisihallitus on osallistunut Liikenne- ja viestintäministeriön sähköisen viestinnän tietojen säilyttämistä koskevan lainsäädännön arviointia tukevan ryhmän toimintaan. Työryhmä on antanut loppuraportin 16.6.2017.

Kuten Sisäministeriön toimittamasta eriävästä mielipiteestä ilmenee, työryhmän loppuraportissa ei oteta huomioon riittävällä tavalla viranomaisten oikeutta saada sähköisiä välitystietoja voimassaolevan lainsäädännön perusteella.

Poliisin oikeus saada ja käyttää tietoyhteiskuntakaaren, pakkokeinolain sekä poliisilain perusteella hankittuja sähköisiä välitystietoja on poliisin toiminnan kannalta välttämätöntä erityisesti vakavien ja terrorististen rikosten selvittämiseksi ja niiden ennalta estämiseksi. Mikäli voimassaolevaa lainsäädäntöä tulkittaisiin työryhmän loppuraportista luettavissa olevalla tavalla, niin poliisin ei olisi mahdollista käyttää takautuvia televalvontatietoja esimerkiksi kuolemansyyn selvittämisessä ja se saattaisi johtaa tilanteeseen, jossa tapahtunut henkirikos tutkittaisiin tavanomaisena kuolemansyyn selvittämisenä.

Sisäministeriö on toimittanut työryhmän työskentelyn aikana puheenjohtajalle ehdotuksen loppuraportin muokkaamiseksi siten, että se kuvaisi nykyistä tarkemmin poliisihallinnon käsitystä voimassaolevan lainsäädännön ulottuvuudesta tallennettujen sähköisten välitystietojen käytössä. Poliisihallitus on tukenut Sisäministeriön kantaa ja pitänyt ehdotettuja lisäyksiä välttämättöminä, jotta loppuraportti antaa selkeän ja totuudenmukaisen kuvan viranomaisten oikeudesta käyttää tietoyhteiskuntakaareissa määritellyjä tallennettuja sähköisiä välitystietoja rikosten ennalta estämiseksi, tutkimiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi. Ehdotettuja muutoksia ei ole sisällytetty työryhmän loppuraporttiin.

Poliisihallitus yhtyy Sisäministeriön kantaan (SMDno-2017-1066) työryhmän loppuraportista annettuun eriävään mielipiteeseen.

Poliisitarkastaja

Kimmo Ulkuniemi

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 16.06.2017 klo 15:42. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-
mosta.

Jakelu

Liikenne- ja viestintäministeriö

16.6.2017

PUOLUSTUSMINISTERIÖN EDUSTAJAN ERIÄVÄ MIELIPIIDE

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 20.3.2017 työryhmän arvioimaan lainsäädäntöä, joka koskee sähköisen viestinnän välittämiseen liittyvien tietojen säilyttämisvelvollisuutta. Olen osallistunut työryhmän työskentelyyn puolustusministeriön nimeämänä jäsenenä.

Työryhmä on arvioinut muutoksia, jotka liittyvät sähköisessä viestinnän toimintaympäristössä tapahtuneeseen muutokseen niin teknologian kehittymisen kannalta kuin viimeaikaisen Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tapahtuneiden muutosta kannalta.

En voi kuitenkaan yhtyä kaikilta osin siihen työryhmän selvityksessä esitettyyn näkemykseen, miten ja minkä perusteella eri viranomaisilla on mahdollisuus käyttää lakisääteisten tehtäviensä suorittamiseksi tietoyhteiskuntakaaren 157 §:ssä tarkoitettuja tietoja.

Yhdyn sisäministeriön eriävässä mielipiteessä esitettyyn täysin. Olen seurannut edellä tarkoitetun eriävän mielipiteen valmistelua ja tutustunut siihen ennen sen toimittamista työryhmälle.

Helsingissä 16 päivänä kesäkuuta 2017.

Puolustusministeriön nimeämänä työryhmän jäsenenä



Kosti Honkanen
hallitussihteeri